



# L'Union européenne, puissance normative? : la politique de coopération au développement en actes

Hélène Colineau

## ► To cite this version:

Hélène Colineau. L'Union européenne, puissance normative? : la politique de coopération au développement en actes. Science politique. Université de Grenoble, 2013. Français. NNT : 2013GREND002 . tel-00945189

**HAL Id: tel-00945189**

**<https://theses.hal.science/tel-00945189>**

Submitted on 11 Feb 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## THÈSE

Pour obtenir le grade de

## DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE GRENOBLE

Spécialité : **Administration publique**

Arrêté ministériel : 7 août 2006

Présentée par

**Hélène COLINEAU**

Thèse dirigée par **Jean-Charles FROMENT**

préparée au sein du **Centre d'Etudes et de Recherche sur le  
Droit, l'Histoire et l'Administration Publique (CERDHAP)**  
dans l'**École Doctorale de Sciences Juridiques**

# **L'Union européenne, puissance normative ? La politique de coopération au développement *en actes*.**

Thèse soutenue publiquement le **28 mai 2013**,  
devant le jury composé de :

**Madame Marie-Laure BASILIEN-GAINCHE**

Maître de conférences HDR, Université Paris 3 Sorbonne, Rapporteur

**Monsieur Jean-Charles FROMENT**

Professeur, IEP de Grenoble, Directeur de thèse

**Monsieur Philippe MARY**

Professeur, Université libre de Bruxelles, Rapporteur

**Monsieur Henri OBERDORFF**

Professeur, Université de Grenoble II, Président du jury

**Monsieur Jan ORBIE**

Professeur, Universiteit Gent, Examineur

**Monsieur Franck PETITEVILLE**

Professeur, IEP de Grenoble, Examineur











*« La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans la thèse. Elles doivent être considérées comme propres à leur auteur »*



## REMERCIEMENTS

La thèse est, nous dit-on, une œuvre solitaire. Oui, le recueillement est indispensable au cheminement de la réflexion, et pourtant, cette solitude serait moins féconde si l'on n'entendait le monde bruire derrière la porte. La tâche paraît plus aisée lorsqu'on se sent entouré. Ma thèse a donc été un travail solitaire en milieu collectif, et je tiens à exprimer ma reconnaissance à ceux qui ont été présents pendant ces cinq années. L'aboutissement de ce travail leur doit beaucoup.

Je remercie très chaleureusement mon directeur de thèse, le Professeur Jean-Charles Froment, qui a su faire naître une recherche personnelle, et la guider avec la juste distance. Merci pour votre disponibilité, votre écoute et votre bienveillance.

Cette recherche a été menée au sein du Cerdhap, Centre d'études et de recherches sur le droit, l'histoire et l'administration publique, dont je tiens à remercier les membres, avec qui les heures passées tant au travail d'animation scientifique du centre, de logistique autour des colloques ou encore de réflexion collective ont été des moments précieux, pour ma thèse et plus largement dans ma formation à la recherche universitaire et au travail d'équipe d'un laboratoire. Un merci tout particulier à Paola Geraci et Anne-Marie Fraboulet.

Je remercie l'école doctorale de la Faculté de droit, et Pascale Berta pour son aide durant tout le doctorat. Cette recherche n'aurait pu être menée sans l'allocation doctorale que m'a attribuée le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Je remercie les collègues doctorants, docteurs et jeunes maîtres de conférence, qui m'ont accueillie avec simplicité à la Faculté de droit, et m'ont fait bénéficier de leur riche expérience d'enseignement. J'ai beaucoup appris avec eux. Qu'ils sachent

A tous mes relecteurs, un grand merci, vous avez largement contribué à l'ultime phase de ce travail : Bénédicte, Céline, Cyrille, Fabien, Guillaume, Ouassim, Paul, chacun dans son propre style, et ma sœur Elise, ni juriste ni politiste, mais orfèvre de la langue française.

A tous mes amis de Grenoble et d'ailleurs, sources de joie,  
A ma famille, merci de m'avoir soutenue (et supportée !) pendant ces cinq années de retour à la vie universitaire. Ce travail doit beaucoup aux mois d'août à Bures-sur-Yvette, et à votre présence.

Je tiens enfin à remercier les personnes qui ont accepté de m'accorder un entretien et de parler librement de leur travail. J'ai reçu un très bon accueil, tant en Algérie qu'à Bruxelles. Merci, François et Anne, pour votre aide.

Ainsi est née cette thèse, travail solitaire en milieu collectif.



## SIGLES ET ABBREVIATIONS

ACL	approche du cadre logique
ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique
ADM	armes de destruction massive
AELE	Association européenne de libre-échange
AER	Agence européenne pour la reconstruction
Aidco	Office de coopération EuropeAid
AIS	Armée islamique du salut
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-Est (v. ASEAN)
ANE	acteurs non étatiques
APC	accord de partenariat et de coopération
APD	aide publique au développement
APE	accord de partenariat économique
APF	Facilité de soutien à la paix en Afrique
ARYM	Ancienne République yougoslave de Macédoine (en anglais : FYROM)
ASEAN	<i>Association of Southeast Asian Nations</i> (v. ANASE)
ASEM	<i>Asia-Europe Meeting</i> , ou Dialogue Asie-Europe
BEI	Banque européenne d'investissement
CAD	Comité d'aide au développement
CAG	Conseil Affaires générales
CAGRE	Conseil Affaires générales et Relations extérieures
CDF	Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
CE	Communauté européenne
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CEE	Communauté économique européenne
CEI	Communauté / Confédération des Etats indépendants
CEPS	<i>Centre for European Policy Studies</i>
CEPT	Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CourEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CPE	Coopération politique européenne
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture
CV	<i>curriculum vitae</i>
DEV	ancienne DG de la Commission européenne « Développement »
DEVCO	DG de la Commission « Développement et coopération-EuropeAid »



DG	direction générale de la Commission européenne
DGAPR	Direction générale de l'administration pénitentiaire et de la réinsertion
DSP	document de stratégie pays
DSR	document de stratégie région
DSRP	document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
EAMA	Etats africains et malgache associés
ECDPM	<i>European Centre for Development Policy Management</i>
ECSA	<i>European Community Studies Association</i>
EEE	Espace économique européen
ELSJ	Espace de liberté, sécurité et justice
ENAP	Ecole nationale d'administration pénitentiaire
ERIS	Equipes régionales d'intervention et de sécurité (France)
ESI	Equipes spécialisées d'intervention (Algérie)
EUBAM	<i>EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine</i>
EUPOL COPPS	Mission de police de l'UE pour les territoires palestiniens
FED	Fonds européen de développement
FIS	Front islamique du salut
FLN	Front de libération nationale
FMI	Fonds monétaire international
FRIDE	<i>Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior</i>
GIA	Groupe islamique armé
ICD	Instrument de financement de la coopération au développement
ICPS	<i>International Centre for Prison Studies</i>
IEDDH	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme
IEVP	Instrument européen de voisinage et de partenariat
IFI	institutions financières internationales
IdS	Instrument de stabilité
INCAF	Réseau international du CAD pour les conflits et les situations de fragilité
IPA	Instrument d'aide de préadhésion
JAI	Justice et Affaires intérieures (v.JHA)
JAP	<i>Joint Action Plan</i> (plan d'action commun)
JAP	juge d'application des peines
JHA	<i>Justice and Home Affairs</i> (v.JAI)
JLS	Direction générale de la Commission « Justice, liberté et sécurité »
LOTFA	<i>Law and Order Trust Fund for Afghanistan</i>
MEDA	Instrument financier du partenariat euro-méditerranéen (Acronyme de « mesures d'ajustement »)
Mercosur	Marché commun du Sud
NAVFOR	Force navale européenne
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques

ODI	<i>Overseas Development Institute</i>
OIG	organisation intergouvernementale
OLAF	Office européen de lutte antifraude
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	organisation non gouvernementale
ONTE	Office national du travail éducatif (Algérie)
ONU	Organisation des Nations unies
ONUDC	Office des Nations unies contre la drogue et le crime
OPCAT	Protocole facultatif à la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
OSC	organisations de la société civile
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PAA	programme d'action annuel
PACDET	Programme d'amélioration des conditions de détention et de respect des droits de l'homme
PADEG	Programme d'appui à la consolidation du processus démocratique, l'Etat de droit et la bonne gouvernance
PAUSEP	Programme d'appui d'urgence au secteur pénitentiaire
PECO	pays d'Europe centrale et orientale
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PEV	Politique européenne de voisinage
PFR	pays à faibles revenus
PIN	programme indicatif national
PIR	programme indicatif régional
PMA	pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PRI	<i>Penal Reform International</i>
PRITI	pays et territoires à revenu intermédiaire tranche inférieure
PRITS	pays et territoires à revenu intermédiaire tranche supérieure
PRSF	Prisonniers sans frontières
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
PTOM	pays et territoires d'outre-mer
RELEX	Direction générale de la Commission « Relations extérieures »
RNB	revenu national brut
RPE	règles pénitentiaires européennes
RSS	réforme des systèmes de sécurité
SEAE	Service européen d'action extérieure
SES	Stratégie européenne de sécurité
SIS	Système d'information Schengen
SPIP	Services pénitentiaires d'insertion et de probation
SRP	Stratégie de réduction de la pauvreté

TAIEX	Instrument de la coopération européenne (Acronyme de « assistance technique et échange d'informations »)
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TIG	travail d'intérêt général
TUE	Traité sur l'Union européenne
UAP	unité d'appui au projet / programme
UE	Union européenne
UEO	Union de l'Europe occidentale
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNOPS	<i>United Nations Office for Project Services</i>
UPM	Union pour la Méditerranée
URSS	Union des Républiques socialistes soviétiques
USAID	Agence des Etats-Unis pour le développement international
USD	dollars américains

**Abréviations utilisées dans les notes de bas de page :**

En V.O. : en version originale

not. : notamment

p. ex. : par exemple

pp.5 et s. : page 5 et suivantes

V. : voir

## ABREVIATIONS DES PERIODIQUES

<i>ADI</i>	Actualité et Droit International
<i>Afr. Contemp.</i>	Afrique contemporaine
<i>AFRI</i>	Annuaire français des relations internationales
<i>AJ Pénal</i>	Actualité juridique pénale
<i>Analyses du CSS</i>	Analyses du Centre for Security Studies, Institut fédéral de technologie, Zurich
<i>APS</i>	Algérie presse service
<i>ARSS</i>	Actes de la recherche en sciences sociales
<i>Bull. UE</i>	Bulletin de l'Union européenne
<i>Bulletin de l'APAD</i>	Bulletin de l'Association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et du développement
<i>Bulletin DN</i>	Bulletin de droit nucléaire, Agence de l'énergie nucléaire de l'OCDE
<i>Camb. Rev. Int. Aff.</i>	Cambridge Review of International Affairs
<i>Carnegie Papers</i>	Publication du Carnegie Endowment for International Peace
<i>CEP</i>	Comparative European Politics
<i>Colum. J. Eur. L.</i>	Columbia Journal of European Law
<i>Comp. Polit.</i>	Comparative Politics
<i>Contemp. Polit.</i>	Contemporary Politics
<i>Coop. Confl.</i>	Cooperation and Conflict
<i>Critique intle</i>	Critique internationale
<i>Cult. &amp; Confl.</i>	Cultures & Conflits
<i>D &amp; S</i>	Droit & Société
<i>Dév. et soc.</i>	Déviance et société
<i>EFA Rev.</i>	European Foreign Affairs Review
<i>EJDR</i>	European Journal of Development Research
<i>EJIL</i>	European Journal of International Law
<i>EPS</i>	European Political Science
<i>Eur. J. Criminol.</i>	European Journal of Criminology
<i>Europ. J. Devel. Res.</i>	European Journal of Development Research
<i>For. Aff.</i>	Foreign Affairs
<i>FTUE</i>	Fiches techniques sur l'Union européenne
<i>HJRL</i>	Hague Journal on the Rule of Law
<i>Int. Aff.</i>	International Affairs
<i>Int. Organ.</i>	International Organization
<i>IPG</i>	International Politik und Gesellschaft
<i>J. Democr.</i>	Journal of Democracy
<i>JCER</i>	Journal of Contemporary European Research

<i>JCMS</i>	Journal of Common Market Studies
<i>JEI</i>	Journal of European Integration
<i>JEPP</i>	Journal of European Public Policy
<i>J. Int. Dev.</i>	Journal of International Development
<i>J.O.</i>	Journal officiel (Communautés européennes, UE)
<i>J.O.R.A.</i>	Journal officiel de la République algérienne
<i>Law Q. Rev.</i>	Law Quarterly Review
<i>LGD</i>	Law, Social Justice and Global Development
<i>Mediterr. Polit.</i>	Mediterranean Politics
<i>OJGG</i>	Oxford Journal on Good Governance
<i>PE</i>	Politique étrangère
<i>Pol. eur.</i>	Politique européenne
<i>PSR</i>	Political Studies Review
<i>Public Admin.</i>	Public Administration
<i>RDP</i>	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
<i>RECEO</i>	Revue d'études comparatives Est-Ouest
<i>REDP</i>	Revue européenne de droit public
<i>RERA</i>	Review of European and Russian Affairs
<i>RESS</i>	Revue européenne des sciences sociales
<i>Rev. trim. dr. h</i>	Revue trimestrielle des droits de l'homme
<i>RFAP</i>	Revue française d'administration publique
<i>RFD aérien</i>	Revue française de droit aérien
<i>RFSP</i>	Revue française de science politique
<i>RI</i>	Relations internationales
<i>RIDP</i>	Revue internationale de droit pénal
<i>RIPC</i>	Revue internationale de politique comparée
<i>RIS</i>	Revue internationale et stratégique
<i>RMCUE</i>	Revue du Marché commun et de l'Union européenne
<i>RMD</i>	Revue des mutations du droit
<i>ROAPE</i>	Review of African Political Economy
<i>RPR</i>	Review of Policy Research
<i>RSC</i>	Revue de science criminelle et de droit pénal comparé
<i>RTM</i>	Revue Tiers Monde
<i>Soc. Legal Stud.</i>	Social & Legal Studies
<i>TWQ</i>	Third World Quarterly
<i>WEP</i>	West European Politics
<i>ZSE</i>	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften



# SOMMAIRE

<b>REMERCIEMENTS</b>	<b>V</b>
<b>SIGLES ET ABREVIATIONS</b>	<b>VII</b>
<b>ABREVIATIONS DES PERIODIQUES</b>	<b>XI</b>
<b>INTRODUCTION GENERALE</b>	<b>1</b>
<b>PREMIERE PARTIE. L'ABSENCE DE SPECIFICITE NORMATIVE DE L'UNION EUROPEENNE</b>	<b>47</b>
TITRE 1. LA REPRESENTATION ADMISE DE L'UNION EUROPEENNE COMME PUISSANCE NORMATIVE	49
<i>Chapitre 1 : Une représentation commune</i>	51
<i>Chapitre 2 : Une représentation confirmée par la politique de coopération au développement</i>	91
TITRE 2. LA POLITIQUE EUROPEENNE AU SERVICE DES INTERETS EUROPEENS	133
<i>Chapitre 1 : La subordination de fait de la politique de coopération aux intérêts européens</i>	135
<i>Chapitre 2 : Les instruments de la politique de développement mis au service de la sécurité</i>	177
<b>SECONDE PARTIE. LES ALEAS DE LA PROMOTION DES NORMES SUR LE TERRAIN</b>	<b>221</b>
TITRE 1. LA FAIBLE OPERATIONNALISATION DES NORMES DANS LES PROJETS	225
<i>Chapitre 1 : L'expérience limitée de l'UE en matière pénitentiaire</i>	227
<i>Chapitre 2 : Les acteurs européens en retrait dès la définition du projet</i>	267
TITRE 2. UN APPORT LIMITE DES PROJETS DE REFORME ADMINISTRATIVE	307
<i>Chapitre 1 : Des projets à la mise en œuvre complexe</i>	309
<i>Chapitre 2 : Des projets aux effets modestes</i>	341
<b>CONCLUSION GENERALE</b>	<b>385</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>391</b>
<b>LISTE DES ENTRETIENS</b>	<b>445</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>447</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b>	<b>583</b>



## INTRODUCTION GENERALE

L'Union européenne est-elle, comme l'affirme une communication de la Commission et de la Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Catherine Ashton, une « force mondiale au service des droits de l'homme<sup>1</sup> » ? En finançant et conduisant des projets de terrain, l'Union souhaite soutenir le développement économique et social, ainsi que l'avancée des droits de l'homme et la promotion de la démocratie, dans des Etats situés au-delà de ses frontières. La politique de coopération au développement de l'Union constitue un instrument majeur de son action extérieure, mais elle est rarement étudiée comme telle.

Initiée dès 1957, la coopération au développement a tout d'abord permis à l'UE d'être reconnue comme un acteur à part entière sur la scène internationale, notamment en raison de la part croissante de l'aide publique au développement<sup>2</sup> (APD) mondiale assumée par l'UE. Pris collectivement, l'UE et les vingt-sept Etats membres forment aujourd'hui le plus gros donateur d'APD, versant plus de la moitié de l'APD issue des pays de l'OCDE<sup>3</sup>.

La politique de coopération au développement constitue surtout un instrument non négligeable pour la politique internationale de l'UE. Le volet communautaire de l'action extérieure<sup>4</sup> est en effet bien plus important, en volume, que le volet intergouvernemental. A titre d'exemple, le budget consacré à la politique extérieure et de sécurité commune (PESC)

---

<sup>1</sup> Commission européenne et Haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *Les droits de l'homme et la démocratie au cœur de l'action extérieure de l'UE – vers une approche plus efficace*, Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, COM(2011) 886, 12 décembre 2011, p.5

<sup>2</sup> Le terme d'« aide publique au développement » (APD) a reçu une définition officielle précise, élaborée par le Comité de l'aide au développement (CAD) de l'OCDE, qui rassemble les plus importants donateurs et se charge du suivi de l'aide publique au développement. Le CAD réunit 23 Etats et les institutions européennes, « qui financent ensemble plus de 95% de l'APD mondiale ». Selon le CAD, l'APD est composée des apports de ressources émanant d'un organisme public, fournis aux « pays ou territoires en développement » ou aux organismes internationaux, ayant pour but essentiel le « développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement », et versés sous forme de prêts aux conditions financières avantageuses ou de dons. Il convient de noter que l'aide n'est pas nécessairement versée aux autorités publiques, elle peut bénéficier à des organismes privés, comme des ONG, des fondations ou des entreprises. Charnoz, O., et Severino, J.-M., *L'aide publique au développement*, 2007, pp.7-12

<sup>3</sup> La Commission européenne et les 15 Etats membres de l'UE membres du CAD ont versé 72,3 milliards USD en 2011, soit 54% du total des apports nets d'APD fournis par l'ensemble des donateurs du CAD. OCDE, CAD, « L'aide aux pays en développement fléchit sous l'effet de la récession mondiale », 4 avril 2012

<sup>4</sup> Ce volet est composé des politiques extérieures relevant du « premier pilier » depuis le traité de Maastricht et jusqu'au traité de Lisbonne : commerce, développement, aide humanitaire, environnement, énergie, concurrence, politiques sociales, asile et migration. V. Orbie, J. (dir.), *Europe's Global Role, External Policies of the European Union*, 2008, p.1



s'élevait à 303 millions d'euros en 2011, représentant 4% du budget de l'UE consacré à son action extérieure, alors que le seul instrument financier pour le voisinage représentait 1,4 milliard d'euros, soit 20% du budget consacré à l'action extérieure<sup>5</sup>. On peut ainsi considérer, avec Franck Petiteville, les relations communautaires extérieures comme « les outils d'une « diplomatie coopérante » qui complète la PESC et qui, en pratique, s'imbrique étroitement avec elle », « [compensant] les « creux » de la PESC et [substantialisant] ainsi la diplomatie européenne<sup>6</sup> ».

La politique de coopération au développement a subi depuis sa naissance une double extension, à la fois thématique et géographique, qui ne facilite pas sa compréhension. Les secteurs d'intervention de la politique de coopération au développement n'ont cessé de croître, comme le montrent ces quelques exemples de projets :

Au Ghana, un système de distribution d'eau a été mis en place, permettant de lutter contre le ver de Guinée. En Jamaïque, le ministère de la Justice a reçu un soutien financier afin d'améliorer la célérité de la justice pénale. Au Pérou, des personnes ont obtenu une aide financière et des formations pour créer leur micro-entreprise<sup>7</sup>. En Géorgie, l'administration fiscale a été alignée sur celle des pays européens pour présenter plus de garanties pour les investisseurs étrangers. Au Cameroun, une cartographie des « acteurs non-étatiques » a été élaborée. Au Liban, des observateurs sont venus vérifier le bon déroulement des élections parlementaires en juin 2009<sup>8</sup>.

La coopération s'est également étendue sur toute la planète, au gré des accords conclus avec des Etats partenaires. La politique de coopération apparaît donc comme composite, ce qui pose la question de sa cohérence globale et de son véritable rôle.

Malgré son importance considérable, la politique de coopération au développement de l'UE reste relativement peu étudiée, alors qu'elle présente des spécificités très intéressantes : elle constitue l'une des rares politiques redistributives de l'UE<sup>9</sup>, d'autant plus notable qu'elle est

---

<sup>5</sup> Commission européenne, *EU Budget 2011, Financial Report*, 2012

<sup>6</sup> Petiteville, F., *La politique internationale de l'Union européenne*, 2006, p.97

<sup>7</sup> Ces trois exemples sont tirés de Commission européenne, *Rapport annuel sur les politiques de développement et d'aide extérieure de l'Union européenne et leur mise en œuvre en 2010, 2011*, p.69, p.80 et p.109

<sup>8</sup> Ces trois exemples sont tirés de Commission européenne, *Rapport annuel 2009 sur les politiques de développement et d'aide extérieure de la Communauté européenne et sur leur mise en œuvre en 2008, 2009*, p.44, p.62 et p.121

<sup>9</sup> Jan Orbie, par exemple, considère la politique de développement européenne à la fois comme une politique de régulation, à l'instar de la plupart des politiques de l'Union européenne, en raison du rôle coordinateur de la Commission européenne qui la conduit à élaborer des normes, et comme une « *distributive policy* ». Orbie, J., « A Civilian Power in the World ? », in Orbie, J. (dir.), *op.cit.*, p.29

gérée directement par la Commission européenne, sans appui sur les administrations des Etats membres<sup>10</sup>.

L'action extérieure européenne vise, selon le traité sur l'Union européenne, à promouvoir certains principes dans le monde.

« L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde: la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international<sup>11</sup> ».

Ce travail de recherche consiste à étudier les objectifs affichés de la coopération au développement en matière de promotion des droits de l'homme, pour observer la manière dont ils sont appréhendés par les acteurs européens et concrétisés dans des projets de terrain, en prenant pour étude de cas les projets de réforme pénitentiaire. Ainsi sera éclairée et déconstruite la représentation de l'UE comme « puissance normative<sup>12</sup> ».

## I – L'OBJET DE LA RECHERCHE

Bien que l'effort européen en faveur du développement soit souvent présenté dans sa dimension collective, regroupant les politiques des Etats membres *et* la politique communautaire, propre à l'Union européenne, c'est cette dernière qui sera considérée dans cette étude, car elle constitue un outil non négligeable de la politique internationale de l'Union, et contribue à asseoir le rôle européen sur la scène internationale (A). Elle sera interrogée par le biais des normes (B), et à l'aide d'un cas d'étude : les projets de réforme pénitentiaire (C).

---

<sup>10</sup> Selon le principe d'administration indirecte, Blumann, C. et Dubouis, L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2010, pp.479 et s. Rappelons que les Etats membres disposent de leur propre politique de développement, et que la Commission européenne doit s'employer à coordonner ces politiques.

<sup>11</sup> TUE, J.O. n°C.83, 30 mars 2010, art.21

<sup>12</sup> Manners, I., « Normative Power Europe : A Contradiction in Terms ? », *JCMS*, 2002

## A – L'étude de la politique de coopération au développement européenne

La politique de coopération au développement européenne tient une place majeure au sein de l'action extérieure européenne (§1). Ses manifestations concrètes mettent au jour certaines spécificités de l'action européenne en faveur du développement (§2).

### ***§ 1 – La politique de coopération au développement, une politique majeure***

La politique de coopération au développement est, depuis l'origine, une politique majeure de l'Union européenne, et mérite d'être étudiée comme telle.

**La politique de coopération au développement est ancienne, et représente l'une des premières politiques européennes tournées vers l'extérieur<sup>13</sup>.** Elle s'est mise en place dès 1958, par des accords d'association avec les pays et territoires d'outre-mer, et concerne alors les relations de certains Etats membres avec leurs possessions ou leurs anciennes colonies<sup>14</sup>. Accédant à l'indépendance, de nombreux pays associés réclament un accord d'association, qui mène à la signature de la première convention de Yaoundé en 1963, et de la seconde convention en 1969, avec 18 Etats africains et malgaches. Ces conventions permettent la mise en place d'un partenariat, avec des institutions paritaires, et prévoient une coopération commerciale et une coopération financière et technique, financée par les fonds européens de développement (FED) successifs. A partir des années 1960 sont conclus des accords d'association avec des pays méditerranéens<sup>15</sup>. L'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni à la Communauté, en 1973, conduit à étendre la politique de développement

---

<sup>13</sup> Holland, M., *The European Union and the Third World*, 2002, chap.1

<sup>14</sup> La quatrième partie du traité de Rome (*Traité instituant la Communauté économique européenne*, signé le 25 mars 1957, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1958) prévoit « l'association des pays et territoires d'outre-mer » pour « promouvoir le développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques privilégiées » (art.131) avec la Communauté économique européenne. Une convention d'application, prévue par le traité (art.136) et signée le même jour, crée le premier « Fonds de développement », pour cinq ans. Ce fonds ne fait pas partie du budget général. V. Balleix, C., *L'aide européenne au développement*, 2010, pp.18 et s.; Granell, F., *La coopération au développement de la Communauté européenne*, 2005, pp.75 et s.

<sup>15</sup> Sur la base juridique de l'art.238 CEE, *Traité instituant la Communauté économique européenne*, 1957. La Communauté européenne signe un accord avec la Grèce en 1962, avec la Turquie en 1963, avec Israël en 1975, l'Algérie, le Maroc et la Tunisie en 1976, l'Egypte, la Jordanie, la Syrie et le Liban en 1977, etc.



aux anciennes colonies britanniques. La Convention de Lomé est signée en 1975<sup>16</sup>, entre les neuf Etats membres et quarante-six pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP<sup>17</sup>), qui bénéficient de préférences commerciales. Cette convention est accompagnée du quatrième FED. Elle prévoit des institutions paritaires<sup>18</sup>, avec pour « ambition de *promouvoir un modèle exemplaire de relation Nord-Sud*<sup>19</sup> ». Le groupe ACP s'élargit ensuite, au fil des conventions<sup>20</sup>, tout comme les domaines de coopération. La mondialisation de l'aide financière au développement européenne, lancée avec l'inscription au budget 1976 de la Communauté européenne d'un financement pour la promotion des relations commerciales et la coopération financière et technique avec les pays non associés, est en marche<sup>21</sup>, malgré des débats entre institutions<sup>22</sup>.

**Une véritable politique communautaire.** Ce n'est qu'avec le traité de Maastricht, en 1992, qu'un titre relatif à la coopération au développement est inséré dans le traité<sup>23</sup>, lui conférant une dimension supranationale<sup>24</sup> et une extension de ses ambitions. La politique de coopération au développement :

« favorise : - le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux; - l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale; - la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.

2. La politique de la Communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>25</sup> ».

<sup>16</sup> « Après une longue période d'incertitudes et de tractations politiques », Granell, F., *op.cit.*, p.78

<sup>17</sup> Le groupe ACP est institutionnalisé par l'accord de Georgetown (Guyana), le 6 juin 1975, et doté d'un Secrétariat général permanent et d'un statut juridique. Il constitue l'alliance de 46 Etats ACP.

<sup>18</sup> Le Conseil des ministres CEE-ACP, le Comité des ambassadeurs et le Secrétariat général, et l'Assemblée paritaire CEE-ACP consultative.

<sup>19</sup> Balleix, C., *op.cit.*, p.24. L'auteur souligne.

<sup>20</sup> V. annexe 3

<sup>21</sup> Granell, F., *op.cit.*, pp.83 et s.

<sup>22</sup> « La Commission et le Conseil n'étant pas d'accord sur l'utilisation de ces crédits, faute d'une base légale *ad hoc*, les crédits 1976 furent exécutés selon une procédure provisoire ». La Commission souhaitait baser ces financements sur l'art.235 CEE, aux termes duquel « Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent Traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées ». *op.cit.*, p.87

<sup>23</sup> TUE, J.O. n°C.191, 29 juillet 1992, titre XVII

<sup>24</sup> Les décisions sont prises à la majorité qualifiée, avec une codécision du Parlement européen. Cependant, la coopération avec les pays ACP reste intergouvernementale. A ce jour, le FED n'est toujours pas inscrit dans le budget communautaire, malgré les demandes du Parlement européen et de la Commission. Les Etats contributeurs apprécient en effet la souplesse dont ils disposent dans la détermination de leur contribution – à la différence des lignes budgétaires communautaires, contrôlées par le Parlement (Petiteville, F., *op.cit.*, p.103). Mais la suppression de l'ancien art.179-3 TCE ouvre la voie à une possible budgétisation du FED.

<sup>25</sup> TUE, art. 130U

Le traité prévoit que la politique communautaire est, à l'époque, complémentaire de celle des Etats membres<sup>26</sup>, ce qui implique une coordination complexe dont est chargée la Commission européenne<sup>27</sup>. En mai 1992, la Commission publie une communication visant à établir un bilan de trente ans de coopération, et à proposer un rapprochement progressif des politiques de coopération, marquées par la dispersion<sup>28</sup>. La communication aborde pour la première fois l'application du principe de subsidiarité à la politique de coopération au développement, pour justifier et expliciter la nécessité d'une action communautaire en la matière.

« Les compétences dévolues à la Communauté et les conséquences de l'Union économique et monétaire montrent que les nouvelles interdépendances Nord-Sud (commerce, environnement, population, drogue, sida) ne pourront pas être traitées de manière efficace par chaque Etat membre sur le plan bilatéral. Soit certains de ces thèmes dépassent par leur nature le cadre national (environnement), soit les attributions déjà dévolues à la Communauté font qu'ils relèvent de sa compétence (commerce), soit les conséquences de l'intégration européenne entraîneront une nécessaire coordination (par exemple, libre circulation des personnes et politique d'immigration, à laquelle la politique de coopération peut apporter une contribution), soit, plus simplement, l'effet de masse et la coordination accrue qui résulteraient de la mise en commun des politiques et des moyens de la Communauté et de ses Etats membres rendraient leur efficacité plus grande. Sur chacun de ces thèmes, il importera de réfléchir à une juste application du principe de subsidiarité<sup>29</sup> ».

Cette communication donne au Conseil l'occasion de débattre des orientations de la politique de coopération au développement<sup>30</sup>, et d'approuver les propositions de la Commission.

« Le Conseil est satisfait de l'évolution de la politique de développement de la Communauté, qui tient compte des besoins nouveaux des pays en développement. La politique de la Communauté en matière de développement fait et doit continuer à faire partie intégrante de sa politique de relations extérieures et garantir ainsi que cette dernière tiendra dûment compte des objectifs de développement<sup>31</sup> ».

Ainsi, la politique de coopération au développement participe, au côté des politiques des autres piliers, à l'ambition internationale croissante de l'Union. Depuis le traité de Lisbonne, toutes ces politiques sont citées dans un même titre consacré à « l'action extérieure de l'Union<sup>32</sup> ».

---

<sup>26</sup> TUE, art.130U. Le traité de Lisbonne modifie le positionnement de la politique communautaire, qui n'est plus subsidiaire par rapport à celles des Etats membres, l'art.208 TFUE disposant que « La politique de coopération au développement de l'Union et celles des Etats membres se complètent et se renforcent mutuellement ». V. Balleix, C., *op.cit.*, p.59

<sup>27</sup> *Op.cit.*, p.30

<sup>28</sup> Commission européenne, *La politique de coopération au développement à l'horizon 2000*, Communication au Conseil et au Parlement européen, SEC(92) 915, 15 mai 1992

<sup>29</sup> *Op.cit.*, p.6

<sup>30</sup> Granell, F., *op.cit.*, p.93

<sup>31</sup> Déclaration du Conseil et des représentants des Etats membres au sein du Conseil sur certains aspects de la coopération au développement à l'horizon 2000, 18 novembre 1992, pt.16

<sup>32</sup> TUE, Titre V, « Dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union et dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune », J.O. n°C. 83, 30 mars 2010

**L'intervention croissante de la Communauté dans le développement.** La politique communautaire de coopération au développement ne se substitue pas aux politiques des Etats membres. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) indique que « La politique de coopération au développement de l'Union et celles des Etats membres se complètent et se renforcent mutuellement<sup>33</sup> », ce qui implique que la politique communautaire n'agit plus simplement en complément de celles des Etats membres<sup>34</sup>. Selon l'article 4§4 du TFUE,

« Dans les domaines de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions et une politique commune, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur<sup>35</sup> ».

La Commission européenne remplit ainsi, pour le compte de l'UE, une double mission : d'un côté, elle assure la coordination des politiques de coopération, permettant aux vingt-sept politiques des Etats membres, auxquelles il faut ajouter la politique communautaire (et le FED, intergouvernemental) d'agir à l'unisson, de l'autre, elle gère la politique proprement communautaire de développement<sup>36</sup>, par laquelle elle délivre, sur le terrain, un soutien financier et technique aux Etats partenaires de l'UE. La Commission détient donc, en matière de coopération au développement, un rôle central.

En 2005, la Communauté européenne et les Etats membres élaborent le Consensus européen pour le développement<sup>37</sup>, qui propose une « vision commune<sup>38</sup> » européenne pour le développement, décomposée en objectifs communs, valeurs communes et principes d'action communs – sans pour autant que cette déclaration conjointe ait une valeur contraignante<sup>39</sup>. Ainsi est précisée la tentative de coordination des politiques de développement

---

<sup>33</sup> Art.208§1 TFUE, *J.O.* n°C.83, 30 mars 2010

<sup>34</sup> Corinne Balleix estime qu'il ne s'agit pas d'une compétence partagée (Balleix, C., *op.cit.*, p.59), alors que Claude Blumann et Louis Dubouis jugent que le traité de Lisbonne « range la coopération au développement parmi les compétences partagées de l'Union (art.4 TFUE) tout en lui accordant un régime spécifique, voisin au demeurant de celui de la recherche et du développement technologique ». Blumann, C. et Dubouis, L., *Droit matériel de l'Union européenne*, 2012, p.756

<sup>35</sup> Claude Blumann et Louis Dubouis en concluent qu'« Il s'agit donc d'une compétence partagée qui ne se soumettrait pas au principe de préemption des compétences et qui devrait conduire à des complications lorsque l'Union et les Etats membres interviennent dans le même domaine ». *Ibid.*

<sup>36</sup> La Commission gère aussi les ressources du FED, issues des contributions *ad hoc* des Etats membres de l'Union européenne. V. Granell, F., *op.cit.*, pp.118 et s.

<sup>37</sup> Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne, *Le consensus européen*, *J.O.* n°C.46, 24 février 2006

<sup>38</sup> *Op.cit.*, p.1

<sup>39</sup> Balleix, C., *op.cit.*, p.44



européennes<sup>40</sup>. Le Consensus est aussi l'occasion, dans une deuxième partie<sup>41</sup>, de mentionner la « valeur ajoutée » de la politique communautaire de développement<sup>42</sup>, qui détient certains « avantages comparatifs » par rapport à celles des Etats membres, notamment en raison de sa présence dans le monde entier et de son expérience en matière de promotion des droits de l'homme et de la démocratie<sup>43</sup>.

**L'outil majeur de la diplomatie européenne.** L'aide communautaire au développement représente un montant important, dépassant légèrement le niveau de l'aide des Etats membres les plus investis dans le développement. En 2011, l'UE et les Etats membres ont engagé 27 milliards d'euros pour l'aide, c'est-à-dire 0,42% du revenu national brut (RNB<sup>44</sup>) européen<sup>45</sup>, et ont convenu en 2002 d'atteindre 0,7% du RNB en 2015<sup>46</sup>. Prise individuellement, l'UE a engagé 12 milliards d'euros d'APD, c'est-à-dire un peu plus que l'Allemagne, la Grande-Bretagne ou la France<sup>47</sup> ; ce qui la place en troisième position des donateurs d'APD<sup>48</sup>. L'aide au développement (aide communautaire et FED) représentait 9% du budget géré par la Commission en 2011<sup>49</sup>.

Surtout, la politique européenne de coopération au développement constitue une part considérable du budget européen consacré à l'action extérieure, et concrétise la relation de l'UE avec les Etats tiers. C'est en ce sens que Franck Petiteville aborde les relations

---

<sup>40</sup> Sur les aléas de la coordination, v. Balleix, C., *op.cit.*, pp.58 et s. V. not. le *Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement*, adopté le 15 mai 2007 par le Conseil « Affaires générales et relations extérieures » et les représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil.

<sup>41</sup> Déclaration conjointe, *Le consensus européen*, *op.cit.*, pp.8 et s.

<sup>42</sup> Cette logique de valeur ajoutée était déjà présente dans la *Déclaration du Conseil et de la Commission concernant la politique de développement de la Communauté européenne*, 20 novembre 2000

<sup>43</sup> Déclaration conjointe, *Le consensus européen*, *ibid.*, pt.53

<sup>44</sup> Depuis 1993, le nouveau système de comptabilité nationale des Nations unies a mis fin à l'usage du PNB, remplacé par le revenu national brut. V. Balleix, C., *op.cit.*, p.210

<sup>45</sup> Commission européenne, « *En ces temps de crise, l'UE ne doit pas oublier les plus pauvres de la planète* », a déclaré le Commissaire Piebalgs. *L'UE confirme sa place de premier donateur d'aide dans le monde en 2011*, Communiqué de presse, IP/12/348 ; *Publication of preliminary data on Official Development Assistance*, 2011, MEMO/12/243, 4 avril 2012

<sup>46</sup> Pour l'histoire de cet objectif d'abord fixé dans le cadre des Nations unies, v. Balleix, C., *op.cit.*, pp.103 et s. L'objectif a été entériné au Conseil européen de Barcelone en 2002, pour 2015. A noter que les nouveaux Etats membres doivent atteindre 0,33% du RNB en 2015, selon le Conseil européen de Bruxelles en juin 2005.

A l'heure actuelle, l'objectif apparaît difficile à atteindre. OCDE, CAD, « Développement : l'aide aux pays en développement fléchit sous l'effet de la récession mondiale », 4 avril 2012

<sup>47</sup> Commission européenne, *Annual Report 2012 on the European Union's Development and external assistance policies and their implementation in 2011*, Document de travail de la Commission, SWD(2012) 242, 6 août 2012, p.170

<sup>48</sup> Selon le Comité d'aide au développement de l'OCDE. OCDE, CAD, *Peer Review of the European Union*, 2012, p.13

<sup>49</sup> Commission européenne, *op.cit.*

*communautaires* extérieures (dont l'aide au développement) comme une « diplomatie coopérante<sup>50</sup> » qui viendrait compléter la PESC, politique intergouvernementale. Une étude de la politique de coopération au développement nécessite donc d'envisager son inscription dans l'action extérieure européenne, qui la guide mais peut aussi la contraindre.

## **§ 2 – Les manifestations concrètes de la politique de coopération au développement européenne**

Dans ses relations avec les pays en développement, l'Union européenne mobilise principalement deux instruments, qui organisent et concrétisent ces relations. Le premier est l'instrument conventionnel : l'Union conclut des accords avec des Etats qui deviennent ses « partenaires ». Le second est un instrument unilatéral : dans le cadre des accords, l'UE met en œuvre une coopération financière et technique, visant à soutenir le « développement durable<sup>51</sup> » des Etats partenaires. Ces deux instruments sont porteurs d'une conditionnalité politique de plus en plus marquée.

**Le cadre : les accords de coopération et d'association.** « La technique de l'accord demeure l'instrument privilégié du droit international<sup>52</sup> ». La Communauté européenne a mobilisé cet instrument pour développer des relations avec des Etats du monde entier<sup>53</sup>. Ces accords concernent, soit un groupement d'Etats constituant un bloc régional, comme l'illustre l'exemple phare de la relation avec les Etats ACP<sup>54</sup>, soit un Etat, soit une organisation régionale ou internationale. Par ces accords, les partenaires choisissent de nouer des relations

---

<sup>50</sup> Petiteville, F., *op.cit.*, p.97

<sup>51</sup> « L'objectif primordial – qui recouvre tous les autres – de la coopération au développement de l'Union européenne est l'éradication de la pauvreté dans le contexte du développement durable ». « [...] la notion de développement durable inclut la bonne gouvernance, les droits de l'homme ainsi que des aspects politiques, économiques, sociaux et environnementaux ». Déclaration conjointe, *Le consensus européen*, *op.cit.*, p.2. V. aussi l'art.208 TFUE, *J.O.* n°C.83, 30 mars 2010

<sup>52</sup> Blumann, C. et Dubouis, L., *Droit matériel...*, *op.cit.*, p.764

<sup>53</sup> « Si la notion d'accord de commerce recouvre un contenu assez précis (ex-art. 133 CE) en revanche, celle d'accord d'association (ex-art. 310 CE) recouvre un éventail très large de relations avec les pays tiers. C'est d'ailleurs l'accord d'association qui permettra, au même titre que la procédure d'adaptation (ex-art.308 CE, devenu 352 TFUE) à l'ex-Communauté de développer un champ très étendu de relations internationales ». *op.cit.*, p.701

<sup>54</sup> Citons également le Processus de Barcelone, qui a fourni un cadre aux relations avec la Méditerranée, suivi de l'Union pour la Méditerranée ; la Politique européenne de voisinage ; le partenariat avec l'Asie centrale ou l'Amérique latine, qui permettent de conduire une stratégie régionale et de développer des programmes de coopération régionaux.



plus approfondies que de simples relations commerciales<sup>55</sup>. Louis Dubouis et Claude Blumann remarquent que :

« La possibilité de conclure des accords de commerce va de soi, puisqu'elle découle de la nature d'union douanière de l'Union européenne. Une union douanière se caractérise en effet par la mise en commun des compétences externes en matière tarifaire et plus largement commerciale. Les accords d'association visent des liens plus étroits et durables tant sur le plan économique que politique. De l'avis général, cependant, ces deux types d'accords sont très extensibles et la pratique les a étendus largement<sup>56</sup> ».

Les accords prévoient la mise en place d'organes de gestion, permettant de renforcer la coopération<sup>57</sup>. Au fil du renouvellement des accords, les domaines de coopération apparaissent de plus en plus nombreux, autour d'un tryptique : « dialogue et concertation politique, une libéralisation accrue des échanges commerciaux et un renforcement des liens de coopération noués par les Parties signataires de l'accord<sup>58</sup> ». L'UE mène un dialogue politique avec les soixante-dix-neuf pays ACP parties à l'accord de Cotonou<sup>59</sup>, ainsi qu'avec plus de cinquante pays et dix organisations internationales<sup>60</sup>.

**L'aide au développement : la coopération financière et technique.** L'UE dispose de nombreux instruments de coopération financière et technique. Concrètement, elle définit et met en œuvre des projets de développement, soit sous la forme de projets isolés<sup>61</sup>, soit sous la forme de programmes qui peuvent regrouper plusieurs projets dans un même domaine<sup>62</sup>.

---

<sup>55</sup> Selon les termes de l'art.217 TFUE (ex-art.310 TCE) : « L'Union peut conclure avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières ». *J.O.* n°C.83, 30 mars 2010. V., pour une discussion plus approfondie, Christophe Tchakaloff, M.-F. (dir.), *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté : essai de clarification*, 1999

<sup>56</sup> Blumann, C. et Dubouis, L., *Droit institutionnel...*, *op.cit.*, p.171. Les auteurs font notamment référence à la jurisprudence de la Cour de justice (CJCE, devenue CJUE).

<sup>57</sup> Ainsi, les accords d'association conduisent à la mise en place d'un Conseil d'association. Les organes disposent d'un pouvoir de décision pour réaliser les objectifs fixés par l'accord. Gilsdorf, P., « Les organes institués par des accords communautaires : effets juridiques de leurs décisions », *RMCUE*, 1992

<sup>58</sup> Gaudissart, M.-A., « Réflexions sur la nature et la portée du concept d'association à la lumière de sa mise en œuvre », in Christophe Tchakaloff, M.-F. (dir.), *op.cit.*, p.31

<sup>59</sup> Accord de partenariat ACP-UE, Art.8 (signé à Cotonou le 23 juin 2000, révisé à Luxembourg le 25 juin 2005 et à Ouagadougou le 22 juin 2010).

<sup>60</sup> Granell, F., *op.cit.*, p.62

<sup>61</sup> « L'aide projet est une action individuelle conçue pour atteindre des objectifs spécifiques, avec des ressources et un plan de travail particuliers, parfois dans le cadre d'un programme plus large. Le projet peut consister en une infrastructure et/ou en un accompagnement par de l'assistance technique. Au plan financier, l'aide peut être mise en œuvre, soit selon les procédures du bailleur, soit selon celles du pays bénéficiaire ». Balleix, C., *op.cit.*, p.207

<sup>62</sup> « L'aide programme est un ensemble d'actions structuré pour atteindre des objectifs de développement spécifiques à l'échelle d'un secteur, d'un pays ou d'une région. Elle peut prendre plusieurs formes : soutien aux importations et exportations, aide à la balance des paiements, soutien à un secteur déterminé [...] ou soutien à certaines dépenses budgétaires [...]. Ces aides sont généralement mises en œuvre au moyen des procédures financières et budgétaires du pays bénéficiaire. Un programme peut inclure plusieurs projets ». *Ibid.* Citons par exemple le Programme Euromed Justice III, financé par l'UE pour un budget de 5M€, pour la période 2011-

L'UE valorise et souhaite favoriser l'appui budgétaire<sup>63</sup>, qui consiste à verser un montant important au budget de l'Etat partenaire, *via* le Trésor national<sup>64</sup>. Proposer un appui budgétaire implique certaines conditions de bonne gestion des finances publiques dans l'Etat partenaire, et permet à l'UE de contrôler l'emploi des sommes versées. Par ailleurs, l'UE appuie financièrement des initiatives globales, notamment les actions des agences des Nations unies<sup>65</sup>.

Les sommes versées par l'UE, essentiellement sous forme de dons<sup>66</sup>, sont regroupées au sein d'instruments financiers qui changent pour chaque « perspective financière ». Pour 2007-2013<sup>67</sup>, les instruments sont au nombre de onze, les plus importants en volume sont géographiques et les autres thématiques – mettant ainsi en lumière certaines priorités de l'Union<sup>68</sup>. Ces instruments constituent la base de financement des projets, et en définissent les contours, en établissant certaines priorités stratégiques.

Dans notre lecture de l'aide au développement, nous adoptons une vision large, qui inclut les instruments de pré-accession et d'assistance destinés à soutenir la réforme des Etats candidats et candidats potentiels. Il s'agit en effet d'instruments qui fournissent une aide financière et

---

2014, qui vise, à la suite des programmes Justice I et Justice II, à développer un espace euro-méditerranéen de coopération dans le domaine de la justice, « en soutenant le renforcement de la capacité des partenaires et en promouvant la modernisation de la justice, y compris un meilleur accès à la justice ». Ses actions sont centrées sur l'accès à la justice et l'aide judiciaire, la résolution des conflits transfrontaliers en matière familiale, le droit pénal et le droit pénitentiaire. Source : Site internet *euromed-justice.eu* [consulté le 22 septembre 2012]

<sup>63</sup> « Dans la déclaration de Paris signée en 2005, les donateurs se sont engagés à accroître le montant de l'aide versé par le canal des systèmes nationaux. L'UE s'est précisément engagée à atteindre cet objectif en octroyant, d'ici à 2010, 50 % de l'aide de gouvernement à gouvernement par l'intermédiaire des systèmes nationaux. En 2008, le programme d'action d'Accra est allé plus loin que la déclaration de Paris ; il stipule que l'utilisation des systèmes des pays partenaires – à savoir, essentiellement, l'appui budgétaire – devrait constituer à l'avenir la « solution de première intention » pour l'octroi de l'aide et que, dans le cas contraire, les donateurs devraient expliquer clairement pourquoi ils n'y ont pas eu recours ». Cour des comptes européenne, *La gestion, par la Commission, de l'appui budgétaire général dans les pays ACP, ainsi que dans les pays d'Amérique latine et d'Asie*, Rapport spécial n°11, 2010, p.11

<sup>64</sup> L'appui budgétaire peut être global, visant à soutenir la stratégie de lutte contre la pauvreté de l'Etat partenaire, ou sectoriel, destiné à soutenir un secteur spécifique (l'éducation, par exemple). V. Commission européenne, *La future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers*, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2011) 638, 13 octobre 2011

<sup>65</sup> V. le site internet *Europeaid* > Qui nous sommes > Nos partenaires > Organisations internationales [consulté le 22 septembre 2012] ; Granell, F., *op.cit.*, chap.IX

<sup>66</sup> Les deux tiers de l'aide européenne prennent place sous forme de dons, c'est-à-dire de « subventions non remboursables ». Le reste prend la forme de prêts concessionnels, c'est-à-dire comportant un élément de libéralité de 25%. L'aide peut provenir également de prêts accordés par la Banque européenne d'investissement, pour des projets générateurs de recettes. V. Granell, F., *op.cit.*, pp.127-131

<sup>67</sup> Les négociations sont en cours pour la perspective 2014-2020, la Commission ayant proposé neuf instruments, à la suite d'une consultation publique menée de fin 2010 à 2011.

<sup>68</sup> V. annexe 2 pour l'évolution des instruments de financement de l'aide au développement, qui constituent des lignes budgétaires (auxquelles s'ajoute le FED, hors budget communautaire).



technique, au service du développement économique et social et de la transition politique, et pas seulement pour remplir les critères d'adhésion<sup>69</sup>. La Commission intègre les dépenses de ces instruments dans la présentation comptable de son « assistance extérieure »<sup>70</sup>. Plus largement, elle envisage la « coopération avec les pays partenaires<sup>71</sup> » comme unifiée, représentant une composante majeure de l'action internationale de l'UE.

La coopération au développement européenne mobilise des acteurs « de terrain », les délégations de la Commission implantées dans les pays partenaires, devenues délégations de l'UE avec le traité de Lisbonne<sup>72</sup>. Ces dernières disposent en effet, depuis les années 2000<sup>73</sup>, d'un rôle majeur. Elles sont non seulement responsables de la mise en œuvre de l'aide, mais aussi de la détermination et de la formulation des interventions, dans le respect du cadre programmatique élaboré, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, par la Direction générale du développement et de la coopération (DEVCO) de la Commission et le Service européen d'action extérieure (SEAE)<sup>74</sup>. Elles doivent donc faire des propositions de projets

<sup>69</sup> Conseil de l'Union européenne, *Règlement établissant un instrument d'aide de préadhésion*, n°1085/2006 du 17 juillet 2006, *J.O.* n°L.310, 31 juillet 2006

<sup>70</sup> V. « Table 5.3. General EU budget for external assistance in 2011 », Commission européenne, SWD(2012) 242, *op.cit.*, p.172. On remarque également dans ce tableau que la majeure partie de la somme consacrée à l'instrument de préadhésion (IPA) peut être comptabilisée comme de l'aide publique au développement, au sens défini par le CAD de l'OCDE.

<sup>71</sup> « L'Union européenne œuvrera de concert avec ses partenaires extérieurs en axant son action sur quatre grandes priorités qui relèvent directement du traité : l'élargissement, le voisinage, la coopération avec les partenaires stratégiques et la coopération au développement ». Commission européenne et Haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *L'Europe dans le monde : une nouvelle stratégie pour le financement de l'action extérieure de l'UE*, Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, COM(2011) 865, 7 décembre 2011 (proposition pour le cadre financier multiannuel 2014-2020)

<sup>72</sup> Les délégations ont pour fonction de représenter l'Union européenne dans ses pays partenaires et auprès des organisations internationales. En vertu du traité de Lisbonne, les délégations de la Commission européenne sont devenues délégations de l'UE le 1<sup>er</sup> décembre 2009. Elles sont placées sous l'autorité du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), et jouent un rôle diplomatique plus important qu'avant. Elles restent responsables de la mise en œuvre de l'aide au développement, le chef de délégation agissant alors comme ordonnateur subdélégué placé sous l'autorité d'EuropeAid (DEVCO). Cour des comptes européenne, *La déconcentration de la gestion de l'aide extérieure par la Commission, de ses services centraux vers ses délégations, s'est-elle traduite par une amélioration des interventions ?*, Rapport spécial n°1, 2011, p.9 ; Conseil de l'Union européenne, *Décision fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen d'action extérieure*, 2010/427/UE, *J.O.* n°L.201, 3 août 2010 ; Balleix, C., *op.cit.*, pp.50 et s.

<sup>73</sup> La réforme de l'aide au développement initiée en 2000 a conduit à attribuer un rôle plus important aux délégations en instaurant une déconcentration. La réforme a en effet été lancée par la Commission Prodi, nouvellement installée, le 16 mai 2000 afin de rapprocher les décisions du terrain. « Anything that can be better managed and decided on the spot, close to what is happening on the ground, should not be managed or decided in Brussels. It will be far easier to ensure effectiveness and « ownership » of aid management ». Commission européenne, *Reform of the management of external assistance*, Communication à la Commission, 16 mai 2000, p.20

La déconcentration de l'aide, des services centraux de la Commission européenne vers 111 délégations installées dans les pays partenaires, a commencé en 2002, pour s'achever en 2004. 80% de l'aide communautaire est mise en œuvre par le biais de ce système de gestion déconcentrée. *op.cit.*, p.8

<sup>74</sup> A la suite de la mise en place du SEAE, en vertu du traité de Lisbonne, la programmation échoit au SEAE, sous l'autorité du Commissaire pour le développement et la coopération. A noter que DEVCO et le SEAE

répondant à la fois aux priorités qu'elles ont pu dégager au contact du terrain, et aux objectifs exprimés dans les textes élaborés par les services centraux, alors même que ceux-ci ne sont pas nécessairement facilement transposables en projets de terrain<sup>75</sup>.

**La politisation croissante de la coopération au développement.** Depuis les années 1990, la politique de coopération au développement de l'UE porte la trace d'une « politisation incrémentale<sup>76</sup> », c'est-à-dire « l'affirmation d'une vocation « politique » croissante visant notamment à promouvoir la démocratie, l'Etat de droit et des droits de l'homme dans le monde<sup>77</sup> ». Cette affirmation a progressé, en raison du contexte géopolitique, jusqu'à devenir un trait caractéristique de la politique européenne de coopération :

« La fin de la guerre froide a permis à l'Union européenne de lier sa coopération à la projection de valeurs politiques (démocratie, droits de l'homme, *etc.*) qu'elle porte en elle depuis son origine mais qui pouvaient difficilement trouver à s'exprimer dans le monde rigidifié de la bipolarité<sup>78</sup> ».

Cette politisation a débuté dans les relations avec les Etats ACP, qui étaient auparavant placées sous le signe d'une relative non-ingérence de la Communauté dans la politique intérieure des Etats. En plus du dialogue politique, la Convention de Lomé IV, signée en décembre 1989, comprend en effet une clause démocratique, et la révision de la convention en novembre 1995 introduit une clause suspensive de l'aide<sup>79</sup>. Ainsi, les Etats ACP comme

---

doivent se consulter régulièrement. Conseil de l'Union européenne, *Décision du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du SEAE*, 2010/427/UE, J.O. n°L.201, 3 août 2010 ; van Seters, J. et Klavert, H., « EU development cooperation after the Lisbon Treaty : people, institutions and global trends », *ECDPM Discussion Papers*, 2011

<sup>75</sup> Comme le souligne Jacques Chevallier à propos de l'administration nationale, « L'extension des responsabilités de l'Etat a entraîné la modification du rapport de l'administration à la loi : les lois sont devenues de plus en plus des textes-cadres, fixant certains objectifs à atteindre, en confiant à l'administration le soin de les préciser en termes de programmes d'action et en lui laissant toute latitude en ce qui concerne les conditions de leur réalisation ; c'est l'administration qui est chargée, à partir des principes fixés par le législateur, de donner un contenu concret au dispositif ». On l'observe ici, avec le rôle des délégations. Chevallier, J., « La place de l'administration dans la production des normes », *D & S*, 2011, p.624

<sup>76</sup> Smith, M., « Does the flag follow trade ? : « Politicisation » and the emergence of a European foreign policy », et Smith, H., « Actually existing foreign policy – or not ? : the EU in Latin and Central America », in Peterson, J. et Sjursen, H. (dir.), *A Common Foreign Policy for Europe ?*, 1998 ; Michael Smith définit la « politisation » comme « the addition or accretion of political meanings, understandings and consequences to particular areas and instruments of policy », p.85.

<sup>77</sup> Petiteville, F., « La coopération économique de l'Union européenne entre globalisation et politisation », *RFSP*, 2001, p.446

<sup>78</sup> Petiteville, F., *op.cit.*, p.457

<sup>79</sup> Entretemps, le traité de Maastricht était entré en vigueur, et l'un des objectifs assignés à la coopération au développement concernait l'établissement d'une base légale à l'insertion de clauses de conditionnalité démocratique, comme l'a reconnu la Cour de justice dans l'arrêt du 3 décembre 1996 (Aff. C-268/94, *Portugal c. Conseil*, Rec., p.1-6177). Granell, F., *op.cit.*, p.81. A noter que les régimes ougandais d'Idi Amin Dada et centrafricain de Bokassa ont vu certaines aides gelées en 1977-1978, en raison de la répression pour le premier, et du massacre de Bangui, en 1978, pour le second. Granell, F., *op.cit.*, p.78



l'UE doivent respecter les éléments essentiels du traité<sup>80</sup> : « Le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit, sur lesquels se fonde le partenariat ACP-UE, inspirent les politiques internes et internationales des parties et constituent les éléments essentiels du présent accord<sup>81</sup> ». Ces clauses ont depuis été inscrites dans les accords avec les pays en développement d'autres régions, sous l'impulsion, notamment, du Parlement européen<sup>82</sup>. Les instruments unilatéraux permettant le financement de projets de développement comprennent aussi, depuis les années 1990, une conditionnalité politique. Citons l'instrument à destination des pays tiers méditerranéens lancé en 1996, MEDA :

« Le présent règlement se fonde sur le respect des principes démocratiques et de l'État de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui en constituent un élément essentiel dont la violation justifie l'adoption de mesures appropriées<sup>83</sup> ».

Par ailleurs, des lignes budgétaires ont été créées dans les années 1990, afin de promouvoir la démocratie et les droits de l'homme dans les pays en développement<sup>84</sup>.

Ainsi, l'UE a progressivement intégré dans sa politique de coopération au développement des outils visant à diffuser ses valeurs dans le reste du monde. Ces outils ouvrent la voie à une certaine extension de la coopération au développement vers des thèmes qui peuvent en paraître éloignés au premier abord, comme par exemple la prévention des conflits<sup>85</sup> ; et à un « *continuum* avec la PESC<sup>86</sup> ». La projection des valeurs européennes dans le reste du monde par le biais de la coopération au développement, ses modalités et ses conséquences, constituent le cœur de cette recherche.

---

<sup>80</sup> L'accord de Cotonou prévoit également un « élément fondamental » : « La bonne gestion des affaires publiques, sur laquelle se fonde le partenariat ACP-UE, inspire les politiques internes et internationales des parties et constitue un élément fondamental du présent accord. Les parties conviennent que seuls les cas graves de corruption, active et passive, tels que définis à l'article 97 constituent une violation de cet élément ». At.9-3 J.O. n°L.137, 15 décembre 2000.

L'accord prévoit par ailleurs un engagement des pays ACP à lutter contre l'immigration irrégulière en Europe et une évaluation des « performances » des Etats ACP en matière de réformes institutionnelles, de transparence et d'efficacité dans l'utilisation de l'aide communautaire. Franck Petiteville considère que ces éléments prolongent la conditionnalité politique. Petiteville, F., « La coopération économique de l'Union européenne... », *op.cit.*, p.446

<sup>81</sup> Selon le texte de l'accord de Cotonou, *op.cit.*

<sup>82</sup> L'Acte unique européen, en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1987, donne un pouvoir accru au Parlement européen en matière de conclusion des accords internationaux.

<sup>83</sup> Conseil de l'Union européenne, *Règlement (CE) n° 1488/96 du Conseil du 23 juillet 1996 relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques (Meda) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen*, J.O. n°L.189, 30 juillet 1996, art.3

<sup>84</sup> Ce que réclamait le Parlement européen, et en application de la résolution du Conseil de novembre 1991, sur la démocratie et le développement. (Conseil et représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil, *Résolution sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement*, 28 novembre 1991). Ces lignes budgétaires ont donné lieu à des querelles entre la Commission et le Conseil quant aux bases légales. V. Granell, F., *op.cit.*, p.81

<sup>85</sup> Petiteville, F., *op.cit.*

<sup>86</sup> *Op.cit.*, p.448

## B – Interroger la politique de coopération au développement par les normes

L'action extérieure est chargée, selon les traités, de promouvoir certaines normes au-delà des frontières européennes : la démocratie, l'Etat de droit et les droits de l'homme, principalement. Le terme de « norme » est employé ici au sens de « guide d'action »<sup>87</sup>, comme le font les approches sociologiques des relations internationales, et concerne donc une prescription comportementale plus ou moins contraignante, qui peut avoir plusieurs origines : juridique, mais aussi éthique, sociale, *etc*<sup>88</sup>. Il semble particulièrement intéressant d'envisager la politique européenne de coopération au développement sous l'angle de ces normes. Cela permet en effet d'élargir le champ d'étude, en considérant non seulement les méthodes européennes de conduite de la politique de coopération au développement, mais encore en replaçant celles-ci dans le cadre plus vaste de l'action extérieure européenne, qui allie promotion des normes et défense des intérêts européens. De plus, ces normes constituent une certaine injonction, un objectif de travail dont doivent se saisir les acteurs européens, ce qui représente une mission complexe. Ainsi peut-on éclairer la vision qu'ont les acteurs européens du développement, et la mise en œuvre de la coopération au développement.

La question de la diffusion de normes par l'UE a été abordée en relations internationales par le biais d'un concept, la « puissance normative européenne », façonné par Ian Manners en référence à la « capacité de modeler des conceptions de ce qui est « normal » en relations internationales<sup>89</sup> ». Ce concept, relativement récent, s'inscrit dans les discussions autour de la puissance et du rôle de l'UE sur la scène internationale<sup>90</sup>. Dans ce cadre, Ian Manners plaide pour un dépassement de l'approche stato-centrée des relations internationales<sup>91</sup>. Son analyse permet d'approfondir l'étude de l'identité de l'UE, et de mettre au jour les conséquences que

---

<sup>87</sup> Saurugger, S., *Théories et concepts de l'intégration européenne*, 2009, p.361

<sup>88</sup> Pour une définition plus approfondie, v. p.61

<sup>89</sup> Manners, I., « Normative Power Europe... », *op.cit.*, p.239. En V.O. : « its ability to shape conceptions of 'normal' in international relations ». Ce premier article de Ian Manners marque l'entrée du concept dans le débat académique.

<sup>90</sup> Ainsi, l'article de Ian Manners débute en citant un article d'Hedley Bull paru vingt ans plus tôt, dont il discute l'argument à la lumière des évolutions récentes du rôle international de l'Union européenne – et de la manière dont les auteurs l'interprètent. L'article de Hedley Bull s'intitulait « Civilian Power Europe : A Contradiction in Terms ? », *JCMS*, 1982

<sup>91</sup> « Bull's argument forms the starting point for my discussion of the international role of the European Union (EU) as a promoter of norms which displace the state as the centre of concern » (pp.235-236) ; « One of the problems with the notions of civilian and military power is their unhealthy concentration on how much like a state the EU looks » (p.239). Manners, I., *op.cit.* V. aussi Manners, I. et Whitman, R., « The « Difference Engine » : Constructing and Representing the International Identity of the European Union », *JEPP*, 2003

peut avoir la nature normative de l'UE sur sa conduite des relations internationales. Ce concept a trouvé une résonance certaine dans le monde académique, où il est cependant principalement saisi au travers d'études générales visant à affiner le concept lui-même, afin de trouver le qualificatif le plus approprié<sup>92</sup> au type de puissance que détient l'UE<sup>93</sup> : puissance « responsable<sup>94</sup> », « modèle<sup>95</sup> », « éthique<sup>96</sup> », *etc.*

Mais il convient de ne pas se laisser fasciner par l'attrait de ces concepts. Pas plus qu'aux autres acteurs des relations internationales, on ne peut accorder à l'UE une légitimité d'emblée, qui serait liée à la qualité désintéressée des valeurs qu'elle diffuse ou à ses méthodes de diffusion. La distance critique s'impose. Des recherches empiriques, aussi, afin de comprendre plus précisément l'adoption et la diffusion par l'UE de ses normes. La question se pose particulièrement dans le domaine de la coopération au développement, qui bénéficie dans le sens commun d'une aura positive parce qu'elle instaure une relation de solidarité. En définitive, la question n'est pas tant de savoir quel type de puissance est l'UE, que d'utiliser la puissance normative comme théorie à l'aune de laquelle il sera possible d'examiner les motivations, les principes, le fonctionnement et les effets de la politique de coopération au développement européenne<sup>97</sup>, au moyen d'une recherche empirique.

Il existe encore assez peu d'études réellement empiriques autour de la puissance normative européenne, alors même que « La problématique de la « puissance normative » européenne ne saurait se dispenser de recherches empiriques permettant d'évaluer systématiquement la manière dont l'UE construit ses normes de référence et les défend ensuite à l'échelle

---

<sup>92</sup> « The concept of NPE attracted much excitement within the scholarly world and many authors continue to describe the EU in some « adjectival prefixes » (Bickerton, 2007) ». Whitman, R.G., « Norms, Power and Europe : A New Agenda for Study of the EU and International Relations », in Whitman, R.G. (dir.), *Normative Power Europe, Empirical and Theoretical Perspectives*, 2011, p.3. L'auteur fait référence à une expression de Christopher Bickerton, dans le texte d'une conférence. Bickerton, C., « Legitimacy through norms : the political limits of Europe's normative power », Conférence de l'EUSA, Montréal, mai 2007, p.4

<sup>93</sup> V. p.59

<sup>94</sup> Mayer, H. et Vogt, H. (dir.), *A Responsible Europe ? Ethical Foundations of EU External Affairs*, 2006. En V.O. : « responsible power »

<sup>95</sup> Ferreira-Pereira, L., « Human Rights, Peace, Democracy: Is « Model Power Europe » a Contradiction in Terms? », in Bindi, F. (dir.), *The Foreign Policy of the European Union, Assessing Europe's Role in the World*, 2010. L'auteur s'inspire des termes employés par David Miliband, secrétaire d'Etat des affaires étrangères britannique, lors de son discours au Collège d'Europe, le 15 novembre 2007 (« Europe 2030 : Model Power not Superpower »). En V. O. : « model power »

<sup>96</sup> Aggestam, L., « Introduction : ethical power Europe ? », *Int.Aff.*, 2008. En V. O. : « ethical power »

<sup>97</sup> « Both Manners and Whitman have been concerned to show that what matters more than determining what kind of power the EU is or is not is a conscious effort on the part of analysts to evaluate the motivations for, the principles and values behind, and the consequences of the exercise of power by the EU in the world ». Birchfield, V. L., « The EU's Development Policy : Empirical Evidence of « Normative Power Europe » ? », in Whitman, R. G. (dir.), *op.cit.*, p.146



internationale<sup>98</sup> ». Les recherches empiriques permettraient alors d'approfondir la question de l'élaboration des normes elles-mêmes, puis de leur défense. On pense, par exemple, à des normes telles que la diversité culturelle<sup>99</sup>, que la Communauté a défendue sur la scène internationale – et qui a été finalement reconnue à l'Unesco<sup>100</sup>. De telles recherches impliquent alors de se pencher sur l'opérationnalisation des normes, leur promotion par des projets concrets, lorsque celles-ci détiennent déjà une acception générale, comme « les droits de l'homme », par exemple. Puisque ces normes *doivent* être diffusées par l'action extérieure européenne, comment les acteurs européens se saisissent de cette injonction, et comprennent les normes qu'ils doivent promouvoir ? Comment les traduisent-ils dans leur relation avec les représentants des Etats partenaires ? Dans des projets d'assistance technique ?

L'ouvrage dirigé par Jan Orbie, *Europe's Global Role*<sup>101</sup>, constitue une étape importante dans l'investigation de la puissance normative européenne, bien que la question de la construction des normes ne soit pas le centre de sa recherche. Dans les principaux domaines de l'action extérieure communautaire<sup>102</sup>, les auteurs étudient le lien entre les objectifs de l'UE et ses instruments (ses moyens d'influence), ce qui leur permet de mesurer l'engagement européen envers ses objectifs normatifs, ainsi que sa spécificité en tant qu'acteur international (*distinctiveness*)<sup>103</sup>. D'autres recherches ont également été menées sur des domaines spécifiques<sup>104</sup>, comme la promotion de normes démocratiques<sup>105</sup>, par exemple. Enfin,

<sup>98</sup> Petiteville, F., *La politique internationale...*, *op.cit.*, p.214

<sup>99</sup> Barbato, J.-C., *La diversité culturelle en droit communautaire : contribution à l'analyse de la spécificité de la construction européenne*, 2008

<sup>100</sup> Polo, J.-F., « L'Union européenne dans les négociations internationales sur l'audiovisuel : une exception culturelle construite par l'action collective », in Helly, D. et Petiteville, F. (dir.), *L'Union européenne, acteur international*, 2005 ; de Bernard, F. (dir.), *Europe, diversité culturelle et mondialisations*, Actes du colloque du GERM, 2005 ; Peigné, A., « La convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle, un nouvel instrument pour déroger au principe communautaire de libre circulation ? », *Interactions droit international et européen*, Site internet du Master d'Etudes bilingues des droits de l'Europe, Université Paris Ouest, mai 2009

<sup>101</sup> Orbie, J. (dir.), *op.cit.*

<sup>102</sup> Relevant du « premier pilier », donc des Communautés européennes, selon la structure issue du traité de Maastricht, qui a perduré jusqu'au traité de Lisbonne.

<sup>103</sup> V. not. les chapitres suivants : Orbie, J. et Versluys, H., « The European Union's International Development Policy : Leading and Benevolent ? » ; Khasson, V., Vasilyan, S., et Vos, H., « « Everybody Needs Good Neighbours » : The EU and its Neighbourhood » ; De Ridder, E., Schrijvers, A., et Vos, H., « Civilian Power Europe and Eastern Enlargement : The More the Merrier ? », in Orbie, J. (dir.), *op.cit.*

<sup>104</sup> Sur l'exception culturelle, par exemple, Polo, J.-F., *op. cit.* ; sur le modèle social, Orbie, J. et Tortell, L. (dir.), *The European Union and the Social Dimension of Globalization*, 2008

<sup>105</sup> Lerch, M. et Schweltnus, G., « Normative by nature ? The rôle of coherence in justifying the EU's external human rights policy », *JEPP*, 2006 ; Olsen, G.R., « The European Union : An Ad Hoc Policy with a Low Priority », in Schraeder, P.J. (dir.), *Exporting Democracy, Rhetoric vs. Reality*, 2002 ; Bicchi, F., « « Our Size fits all ! » : normative power Europe and the Mediterranean », *JEPP*, 2006 ; v. aussi, sur la promotion de l'Etat de droit, Wichmann, N., « Promoting the Rule of Law in the European Neighbourhood Policy – Strategic or Normative Power ? », *Pol. eur.*, 2007



l'ouvrage récent dirigé par Richard G. Whitman, *Normative Power Europe*<sup>106</sup>, contient une série de chapitres de recherche empirique, illustrant la manière dont les chercheurs en relations internationales et en études européennes se saisissent de manière croissante de ce concept. Les recherches empiriques citées ci-dessus relèvent cependant d'une approche globale de l'action extérieure. Ainsi, lorsque les auteurs considèrent spécifiquement la politique de coopération au développement, ils étudient son fonctionnement général, les discours produits par l'UE, et les résultats – en termes de coordination et de poids financier. Mais peu d'auteurs ont mené une enquête de terrain pour enrichir cette vision d'ensemble – et ne pas se contenter du langage écrit produit par les institutions européennes. Aussi, la recherche proposée ici, visant à étudier la manière dont sont diffusées les normes par la politique de coopération au développement, semble essentielle pour discuter l'étiquette de puissance normative apposée à l'UE.

## C – Le cas d'étude : du central au local

La politique de coopération au développement est abordée dans ses dimensions centrale et locale, selon une logique d'échelle (§1). L'étude de la dimension locale a impliqué de choisir un cas d'étude : les projets de soutien à la réforme pénitentiaire (§2).

### ***§ 1 – Une logique d'échelle***

Afin d'aborder la politique de coopération au développement *en actes*, ce travail s'appuie sur une **logique d'échelle**. Il s'agit en effet de considérer successivement l'échelle centrale, puis l'échelle locale, afin de suivre, au fil de la politique de développement, le parcours des normes, de la définition générale de la stratégie de développement, à l'opérationnalisation des normes par la mise en œuvre des projets de développement, sur le terrain. Aussi, seront analysés tant les efforts des organes européens dans le processus de décision bruxellois et les relations avec les Etats tiers, que les efforts des agents européens au sein des délégations. Si cette distinction peut laisser penser que l'on sépare deux étapes, celle de la formulation de la politique de coopération au développement et celle de la mise en œuvre, ce n'est pas le cas, car les délégations disposent aussi d'une compétence en matière de programmation de la

---

<sup>106</sup> *op. cit.*

politique de coopération au développement, certes plus localisée : elles doivent notamment assister l'administration centrale dans la préparation du programme de coopération avec l'Etat partenaire dans lequel elles sont situées, et identifier des projets qui pourraient y correspondre<sup>107</sup>.

L'examen des deux échelles s'avère donc nécessaire, pour envisager la politique de coopération au développement dans son contexte (l'action extérieure ; la décision collective ; la culture institutionnelle au sein de l'UE), mais aussi dans sa matérialité (les instruments de financement ; les projets, de leur identification à leur mise en œuvre ; l'intervention des experts). Les deux échelles constituent les deux parties du développement de la thèse, permettant de déplacer la focale, et de ne pas oublier ce qui forme la substance de la coopération au développement : l'intervention sur le terrain.

Les principes guidant explicitement la politique de développement seront ainsi mis en lumière, par l'étude de la façon dont les acteurs les comprennent et les mobilisent, et de ce qui en résulte – et si la coopération au développement y perd de sa superbe, elle gagne en modestie<sup>108</sup> et en clarté.

## ***§ 2 – Le choix d'un cas d'étude : les projets de soutien à la réforme pénitentiaire***

Le choix a été fait d'étudier les projets de développement visant à soutenir la réforme de l'exécution des peines dans les pays partenaires de l'Union européenne, car ce cas d'étude permet, par ses spécificités propres, d'éclairer notre questionnement sur la manière dont les acteurs européens assurent la promotion des normes, et notre objet, la politique de coopération au développement européenne.

**Le choix de l'étude des projets en matière pénitentiaire.** L'Union soutient, financièrement et par l'apport d'une assistance technique, des projets de réforme pénitentiaire dans certains Etats tiers. Ces projets constituent le cas d'étude de ce travail, et ce pour plusieurs raisons. D'une part, le domaine de l'exécution des peines reste un domaine régalien de l'Etat,

---

<sup>107</sup> Commission européenne, *Méthodes de l'aide : Lignes directrices Gestion du Cycle de Projet*, 2004, p.20

<sup>108</sup> Nicolaidis, K. et Kleinfeld, R., « Rethinking Europe's « Rule of Law » and Enlargement Agenda : the Fundamental Dilemma », *Sigma Paper (OCDE)*, 2012

politiquement sensible, dans lequel l'UE a pourtant été invitée à intervenir<sup>109</sup>. Cette intervention constitue une particularité : rares sont les bailleurs qui interviennent en matière pénale et pénitentiaire. Ainsi, les statuts de la Banque mondiale et d'USAID les en empêchent<sup>110</sup>. L'UE constitue le principal bailleur en matière de projets de soutien à la réforme pénitentiaire. Le PNUD et le Conseil de l'Europe agissent aussi, mais leurs projets sont de moindre importance en termes de moyens<sup>111</sup>. Les interventions de l'UE dans les domaines de la justice, de l'Etat de droit et de la réforme administrative constituent donc, en quelque sorte, sa spécialité, d'autant que les financements consentis s'avèrent particulièrement importants<sup>112</sup>.

L'Etat partenaire accepte que l'UE apporte son soutien afin de garantir les droits de l'homme et l'Etat de droit dans un domaine qui constitue le cœur de la souveraineté étatique. Remarquons cependant que les projets se concentrent souvent sur les aspects moins « sensibles » des domaines concernés. Il en est ainsi d'un projet qui prévoit l'informatisation des greffes, par exemple. Plus largement, les projets pénitentiaires ne se penchent généralement pas sur le droit pénal applicable dans l'Etat bénéficiaire.

D'autre part, les projets de soutien à la réforme pénitentiaire financés par la politique de coopération au développement ont pour objectif explicite de renforcer l'Etat de droit et de garantir les droits de l'homme. Etudier ce cas permet donc d'envisager, de manière

---

<sup>109</sup> A noter que dans certains Etats, ceci est moins marqué qu'en France : au Royaume-Uni, la gestion de certaines prisons est intégralement externalisée, y compris la garde des détenus – mais sous le contrôle du *Prison Service*.

<sup>110</sup> A moins qu'il s'agisse de droit des affaires. Tshuma, L., « The Political Economy of the World Bank's Legal Framework for Economic Development », *Soc. Legal Stud.*, 1999 ; Colineau, H., « Les bailleurs de fond et la réforme pénitentiaire », in Froment, J.-C. et Kaluszynski, M. (dir.), *L'administration pénitentiaire face aux principes de la nouvelle gestion publique*, 2011

<sup>111</sup> Il apparaît difficile de chiffrer cet investissement comparé, mais l'on peut prendre un exemple. Ainsi, en Algérie, le PNUD a conduit un projet d'« Appui à la modernisation du secteur pénitentiaire » de 2004 à 2007 pour un montant de 1,28M€, dont le PNUD apportait 566 000€ ; l'UE conduit un projet d'« Appui à la réforme du système pénitentiaire » de 2008 à 2012 pour un montant de 17M€ versé par l'UE. Quant au Conseil de l'Europe, il met en œuvre des projets financés majoritairement par l'UE, dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, dans le cadre de programmes conjoints.

Il existe aussi des projets financés par plusieurs bailleurs, sous la forme de fonds fiduciaires multibailleurs. Les fonds de ce type, lorsqu'ils sont pilotés par les Nations unies, permettent aux autres bailleurs de rester en retrait quant à la mise en œuvre, dans un contexte géopolitique difficile, par exemple (v. Colineau, H., *ibid.*), mais il s'agit aussi de rationaliser l'aide au service des Etats « fragiles ». V., p. ex., le *Law and Order Trust Fund for Afghanistan* (LOTFA), piloté par le PNUD, créé en 2002 pour rémunérer les policiers et les surveillants de prison, et rétablir la police.

<sup>112</sup> L'UE aurait versé au moins 151 millions d'euros entre 2001 et 2009 pour soutenir des projets en matière de justice dans les pays tiers, l'aide aux pays candidats ainsi que les projets multisectoriels étant exclus de cette évaluation. ADE, *Thematic Evaluation of European Commission Support to Justice and Security System Reform*, vol.1, novembre 2011, p.10



empirique, l'application des objectifs normatifs de la coopération au développement. A ces objectifs explicites s'ajoute une volonté de renforcer la « bonne gouvernance<sup>113</sup> », dans le sillage de la Banque mondiale<sup>114</sup>. Ainsi, les projets européens ont tendance à aborder l'exécution des peines dans sa configuration institutionnelle, c'est-à-dire par le fonctionnement de l'administration pénitentiaire chargée de mettre en œuvre les décisions de justice. Les projets européens prévoient souvent un soutien à la réforme administrative – notamment lorsque le projet intervient dans le cadre du processus d'adhésion d'un Etat candidat à l'UE<sup>115</sup>. On retrouve à nouveau une certaine spécificité de l'aide européenne : elle se concentre plus sur l'Etat que sur la société, à la différence de l'aide versée par les Etats-Unis<sup>116</sup>, dans une optique de renforcement des capacités des institutions publiques.

L'exécution des peines constitue enfin un domaine intéressant en ce qu'il se trouve au croisement des problématiques de sécurité et d'ordre public, et des enjeux de droits de l'homme – bien que les projets affirment uniquement s'inscrire dans le champ des droits de l'homme ou de l'Etat de droit<sup>117</sup>. On comprend alors comment peuvent se rencontrer les besoins des Etats bénéficiaires, soucieux de garantir l'ordre public sur *tout* le territoire, et les propositions de soutien financier et technique de l'UE, dans un contexte économique et budgétaire difficile qui contraint à repenser la prise en charge des détenus. Les projets

---

<sup>113</sup> « La gouvernance a trait à la capacité d'un État à servir ses citoyens. La gouvernance concerne les règles, les processus et les comportements par lesquels les intérêts sont organisés, les ressources générées et le pouvoir exercé dans la société. La manière dont les services publics fonctionnent, les ressources publiques sont gérées et les pouvoirs réglementaires publics sont exercés constitue le principal problème à traiter dans ce contexte. La gouvernance est une mesure de base de la stabilité et des acquis d'une société ». Commission européenne, *Gouvernance et développement*, Communication au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, COM(2003) 615, 20 octobre 2003 ; Commission européenne, *La gouvernance dans le Consensus européen pour le développement*, Communication au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2006) 421, 30 août 2006, p.4

<sup>114</sup> Le CAD de l'OCDE remarquait en 2002 la tendance de la Communauté européenne à suivre les autres acteurs du développement international, plutôt qu'à développer sa propre politique en la matière : « The EC [European Community] is usually a taker of policy from other sources rather than an institution that sets the international agenda on contemporary problems in development. This arises from its limited analytical capacity, and arrangements with Member States to cope with this deficiency [...]. A resulting criticism of the EC is that it is too often a free rider on other institutions' analysis and more flexible administrative arrangements ». OCDE, *CAD, Development Co-operation Review, European Community*, 2002, p.60

<sup>115</sup> Le projet répond dans ce cas à plusieurs critères d'adhésion que doivent remplir les pays candidats : d'une part, le critère politique, d'autre part, le critère d'« adaptation des structures administratives ». V. p.127

<sup>116</sup> Baracani, E., « US and EU Strategies for Promoting Democracy », in Bindi, F. (dir.), *op.cit.*, p.313. V. aussi Delpeuch, T. et Vassileva, M., « Contribution à une sociologie politique des entrepreneurs internationaux de transferts de réformes judiciaires », *L'Année sociologique*, 2009, pp.371-402

<sup>117</sup> L'Etat de droit est une notion qui peut, sous certaines acceptions, relier sécurité et droits. V. p. ex. Kleinfeld Belton, R., « Competing Definitions of the Rule of Law : Implications for Practitioners », *Carnegie Papers*, 2005

européens interviennent ainsi, selon la logique *d'appropriation*<sup>118</sup> qui constitue un principe majeur de l'aide au développement actuellement, en soutien des politiques nationales de réforme pénitentiaire – ou en tout cas de gestion pénitentiaire.

**Limites.** Choisir un cas d'étude permet de confronter les principes généraux de la coopération au développement à la logique des projets eux-mêmes, tant dans leurs objectifs que dans les actions mises en œuvre pour les atteindre, éclairant ainsi la prétention normative de la coopération au développement, par l'étude d'un domaine précis d'intervention. Mais nous avons conscience que ce choix comporte des limites : la coopération au développement européenne concerne de nombreux autres domaines, dont le principal est économique ; tous les projets ne sont pas organisés sous la forme d'une assistance technique (l'appui budgétaire est un autre moyen majeur de coopération, bien qu'il ne soit encore que très peu mobilisé en matière pénitentiaire<sup>119</sup>) ; des Etats qui entretiennent une relation variée avec l'UE sont inclus dans cette recherche (proximité/éloignement, tant géographique que stratégique ; potentiels membres ou non, ce qui implique une capacité d'imposition plus ou moins forte de ses normes par l'UE), *etc.* L'étude des projets en matière pénitentiaire permet cependant d'éclairer la politique de coopération au développement européenne dans ses spécificités, participant dès lors à relativiser la qualification de puissance normative appliquée à l'UE.

### **§ 3 – Le choix d'un terrain d'étude : le projet Justice II en Algérie**

Pour étudier les projets de soutien à la réforme pénitentiaire, une enquête a été menée pendant plusieurs semaines dans l'« unité d'appui au projet » (UAP) qui conduit durant quatre années le « programme d'appui à la réforme du système pénitentiaire » en Algérie. Cette immersion dans le projet a nécessité une étude préalable du projet et du contexte d'intervention.

**Pourquoi l'Algérie ?** L'Algérie apparaît à la fois comme un exemple singulier, et un cas intéressant. L'histoire algérienne présente des traits particuliers, dont la colonisation

---

<sup>118</sup> « Les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement », selon la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, 2005, p.4. V. p.273

<sup>119</sup> Seuls deux projets pénitentiaires prévoient, selon notre recensement, un appui budgétaire : IEVP, « Justice Reform Support Programme » en Azerbaïdjan, 2008-2011, pour un montant de 16M€. Ref : ENPI/2008/019901 ; IEVP, « Support to the Criminal Justice Sector » en Géorgie, 2012-2015 (*date de début non précisée*), pour un montant de 18M€. Ref : ENPI/2011/022562. Les deux projets incluent une assistance technique complémentaire, pour guider les bénéficiaires sur certaines questions spécifiques.

française<sup>120</sup> et la guerre civile des années quatre-vingt dix qui « lui a fait perdre dix ans », selon les termes employés par un fonctionnaire européen interviewé durant l'enquête. Mais dans le même temps, c'est dans sa particularité que ce cas d'étude trouve son intérêt et sa pertinence analytique. Sans entrer dans les détails de l'histoire algérienne, traversée d'influences et de conquêtes étrangères, certains traits saillants permettent de mettre en lumière l'intérêt de ce cas d'étude pour notre interrogation sur la diffusion des normes par la politique de coopération au développement européenne.

### **La relation algérienne à l'étranger**

L'Algérie a cherché à exercer, depuis son indépendance, un rôle majeur sur la scène internationale. Ainsi, sous le régime du parti unique<sup>121</sup>, entre 1962 et 1988, l'Algérie s'est posée en modèle socialiste<sup>122</sup> et en leader des pays non-alignés<sup>123</sup>.

Le gouvernement actuel continue de déployer une importante activité de politique étrangère, aux modalités différentes<sup>124</sup>, mais toujours marquée par une indépendance de ton. L'action extérieure de l'Algérie avait été fortement freinée par la guerre civile, à partir de 1991, les gouvernements étrangers finissant par questionner la responsabilité du régime algérien dans les exactions commises<sup>125</sup>. L'arrivée au pouvoir du président Abdelaziz Bouteflika en 1999 marque un retour à la stabilité<sup>126</sup>. De son expérience de ministre des Affaires étrangères sous Ben Bella et Boumediene<sup>127</sup>, Abdelaziz Bouteflika tire une volonté de « sortir le pays d'un

<sup>120</sup> V. une réflexion sur les traces laissées par la colonisation, Bayart, J.-F. et Bertrand, R., « De quel « legs colonial » parle-t-on ? », *Esprit*, 2006

<sup>121</sup> Dirigé par le Front de libération nationale (FLN), selon un programme socialiste révolutionnaire établi par la Charte d'Alger en 1964, que la Charte nationale de 1976 réorientera en faveur d'un Etat fort. Stora, B., *Histoire de l'Algérie depuis l'indépendance, 1962-1988*, 2004, p.38

<sup>122</sup> En matière de droit international des droits de l'homme, le régime autoritaire adopte une approche socialiste militante des droits de l'homme. L'Algérie critique l'aspect individualiste des droits civils et politiques (elle ne ratifie les deux Pactes onusiens du 16 décembre 1966 qu'en 1989) ; et milite pour le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, en revendiquant le droit des peuples à la libre disposition de leurs ressources et richesses naturelles et l'émancipation de la domination économique des pays développés. [Mahiou, A., « L'Algérie et le droit international des droits de l'homme », in *Libertés, justice, tolérance, Mélanges en hommage au doyen Gérard Cohen-Jonathan*, 2004, pp.1146-1147] Ainsi, en 1971, les hydrocarbures sont nationalisés. V. Ainas, Y. *et al.*, « Les hydrocarbures : atout ou frein pour le développement de l'Algérie ? », *RTM*, 2012

<sup>123</sup> Dans les années 1960, « La diplomatie algérienne est particulièrement active dans les cénacles mondiaux pour faire entendre sa voix, se posant elle-même comme le porte-parole du Tiers Monde ». Ait-Chaalal, A., « L'Algérie depuis 1962 : retour sur une histoire contrastée », *RIS*, 2002, p.66  
Alger accueille le quatrième sommet des pays non-alignés, en 1973.

<sup>124</sup> Selon Amine Ait-Chaalal, les difficultés structurelles internes de l'Algérie freinent toujours, dans les années 2000, ses capacités internationales. Ait-Chaalal, A., *op.cit.*

<sup>125</sup> Gèze, F. et Mellah, S., « Algérie : l'impossible justice pour les victimes des « années de sang » », *Mouvements*, 2008, p.153 ; Morisse-Schilbach, M., *L'Europe et la question algérienne*, 1999

<sup>126</sup> Ait-Chaalal, A., *op.cit.*, p.72

<sup>127</sup> Abdelaziz Bouteflika a été ministre des affaires étrangères de 1963 à 1979, et élu président de l'Assemblée générale des Nations unies en 1974.



certain isolement, [et de] lui faire retrouver sa place sur la scène internationale<sup>128</sup> ». Plus largement, les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis ont permis à l'Algérie de réintégrer pleinement la scène internationale, en attribuant une légitimité à sa lutte contre le terrorisme<sup>129</sup>.

La relation algérienne à l'étranger exprime une ambivalence, marquée par l'attraction pour les exemples étrangers et par une forte méfiance quant aux risques d'ingérence. La sensibilité exacerbée des dirigeants algériens à ce sujet est à mettre en relation avec les blessures laissées par la colonisation française.

« Les « blessures de l'histoire » qui ont marqué le couple franco-algérien sont si profondes et encore présentes dans les esprits qu'elles expliqueraient en grande partie les crispations ainsi que les ambiguïtés reflétées dans les discours et les attitudes de fascination-répulsion observées, du côté algérien, et d'un mélange de sentiments de paternalisme, de nostalgie et de condescendance, enfin, relevé du côté français<sup>130</sup> ».

Les longues négociations menant finalement à la signature de l'accord d'association avec l'UE, signé le 22 avril 2002 et entré en vigueur au bout de trois ans<sup>131</sup>, illustrent cette méfiance algérienne<sup>132</sup>, de même que le peu d'enthousiasme dont a fait preuve le gouvernement algérien à l'égard de la politique de voisinage<sup>133</sup>. Dans leur pratique de la coopération, les fonctionnaires européens adoptent une attitude particulièrement précautionneuse à l'égard du gouvernement algérien, « diplomatique », en quelque sorte.

« Les Algériens sont très sensibles à tous les discours disons... néocolonialistes, donc aller là-bas imposer des choses ou faire du paternalisme... ça bien sûr ils ont une réaction très négative et très... attentive [...] Ils n'aiment pas parler d' « aide » par exemple : « aide au développement », c'est un mot qu'on ne peut pas dire en Algérie ». *Entretien avec un responsable géographique, EuropeAid, Unité A2 (Coordination géographique et supervision pour la Méditerranée et le Moyen-Orient), mars 2010*

---

<sup>128</sup> Mahiou, A., *op.cit.*, p.1153. « Si les haut-gradés algériens ont choisi en 1999 de faire appel à Bouteflika, c'est qu'il leur a semblé le mieux à même, à cause en particulier de son entegent, de faire en sorte que l'Algérie redevienne un pays « fréquentable » sur la scène internationale ». Lagarde, D., *Algérie, La désillusion*, 2011, p.57

<sup>129</sup> Keenan, J.H., « Politique étrangère et guerre mondiale contre le terrorisme dans la reproduction du pouvoir algérien », *RTM*, 2012

<sup>130</sup> Rouadjia, A., *Grandeur et décadence de l'Etat algérien*, 1994, p.122. « Blessures de l'histoire » fait référence à une table ronde organisée par la revue *Esprit* en mai 1990.

<sup>131</sup> Le traité remplace l'accord de coopération qui date de 1976. Il est ratifié par l'Assemblée populaire nationale algérienne le 14 mars 2005, puis par le Conseil de la nation (chambre haute) le 31 mars, puis le Parlement néerlandais, mi-avril, ouvrant la voie à l'entrée en vigueur de l'accord d'association.

<sup>132</sup> Mais aussi la difficile situation politique interne.

<sup>133</sup> L'Algérie participe à la politique européenne de voisinage (PEV), mais n'avait pas conclu de plan d'action avec l'UE pour la mettre en œuvre, car le gouvernement ne souhaitait pas entamer de nouvelles négociations après l'accord d'association et en raison de différends avec l'Europe sur la question de l'immigration (selon nos entretiens). Les négociations du plan d'action ont débuté en 2012.

Dans ce contexte, les acteurs européens sont fiers d'être parvenus à monter un projet de réforme pénitentiaire en Algérie, car cela n'avait rien d'évident<sup>134</sup>. Mais la pratique de la diplomatie par les délégations n'apparaît pas non plus évidente.

Enfin, la relation entre l'UE et l'Algérie ne peut être abordée sans prendre en compte les liens énergétiques forts entre ces deux entités. L'Algérie est un important producteur d'hydrocarbures<sup>135</sup> qu'il distribue en grande partie aux Etats membres de l'UE. Cette ressource lui assure une position stratégique avantageuse face à l'Europe<sup>136</sup>, dont elle est l'un des principaux fournisseurs en gaz<sup>137</sup>. Mais l'économie algérienne s'avère dans le même temps dépendante du marché des hydrocarbures, car elle manque de diversification<sup>138</sup>.

« Au fur et à mesure que, sous la pression de la demande externe (mais également d'autres facteurs [...]), cette rente prend de l'importance dans le revenu du pays, elle fait passer au second plan les autres formes de production et tout le pays est emporté dans le tourbillon de la valorisation externe des hydrocarbures<sup>139</sup> ».

Ainsi s'illustrent la force et la fragilité de l'économie algérienne, qui oscille entre ouverture (par la demande d'adhésion à l'OMC<sup>140</sup>, notamment) et repli<sup>141</sup>. Les autorités algériennes continuent d'adopter une attitude de vigilance forte dans leurs relations extérieures, au service de la défense de la souveraineté nationale, y compris en matière économique.

### **L'administration algérienne**

La construction de l'Algérie comme Etat-nation est fondamentalement liée à la colonisation française, à partir de 1830. Bien que la colonisation française ait divisé le territoire algérien

---

<sup>134</sup> « Justice II » est notable en ce qu'il constitue le plus gros projet pénitentiaire mené avec un pays méditerranéen – pour un montant de 17 millions d'euros. Il intervient après un programme « Justice I » centré sur la réforme de la justice.

<sup>135</sup> L'Algérie est le 17<sup>e</sup> producteur de pétrole et le 6<sup>e</sup> producteur de gaz mondial en 2008. Martinez, L., *Violence de la rente pétrolière*, 2010, p.18

<sup>136</sup> *Op.cit.*, chap.5. Pour l'auteur, la « résistance » algérienne à la PEV « s'explique par la rente pétrolière ». Le gouvernement algérien est surtout intéressé par la coopération énergétique, moins par la dimension politique de la PEV.

<sup>137</sup> L'Algérie est le 8<sup>e</sup> fournisseur de pétrole et le 3<sup>e</sup> fournisseur de gaz de l'Union européenne en 2008. L'UE importait 62% de sa consommation de gaz en 2006. L'Algérie la fournit par gaz liquéfié et pipelines. Deux projets de gazoduc sont en cours, avec l'Espagne et l'Italie. *Op.cit.*, p.182

<sup>138</sup> Les hydrocarbures représentent plus de la moitié du PIB en 2008, contre 20% en 1988. Ainas, Y. *et.al.*, *op.cit.*, p.210

<sup>139</sup> Talahite, F., « La rente et l'Etat rentier recouvrent-ils toute la réalité de l'Algérie d'aujourd'hui ? », *RTM*, 2012, p.149

<sup>140</sup> La demande d'adhésion de l'Algérie au GATT date de 1987, mais la candidature à l'OMC n'aboutit toujours pas, en raison des déséquilibres politiques et économiques internes. Abbas, M., « L'accèsion de l'Algérie à l'OMC, entre ouverture contrainte et ouverture maîtrisée », *Note de travail du LEPII*, 2009 ; Barbet, P., Souam, S. et Talahite, F., « Enjeux et impacts du processus d'adhésion de l'Algérie à l'OMC », *Document de travail du CEPN*, 2009

<sup>141</sup> Abbas, M., « L'ouverture commerciale de l'Algérie. Apports et limites d'une approche en termes d'économie politique du protectionnisme », *RTM*, 2012. L'auteur parle d'ouverture « maîtrisée ».

en trois départements (autour d'Alger, Oran et Constantine<sup>142</sup>), prolongements de la métropole, le peuple algérien ne disposait pas des mêmes droits que les Français, selon le « code de l'indigénat<sup>143</sup> ». « Les indigènes algériens avaient la qualité de Français, mais n'avaient pas la citoyenneté française ; ils ne pouvaient pas jouir de tous les droits afférant à la notion de citoyen (en particulier le droit de vote)<sup>144</sup> ». Ainsi, « Avec l'indigénat, la violence coloniale se trouvait inscrite dans le droit<sup>145</sup> ». Elle s'observait aussi dans les faits, avec la dépossession des terres des paysans, données aux colons<sup>146</sup>.

Au lendemain de l'indépendance, l'héritage de l'appareil administratif laissé par la colonisation française s'est accompagné d'une reconduction des règles juridiques<sup>147</sup>. Plus largement, « l'Algérie moderne s'est construite contre la France mais sur son modèle<sup>148</sup> », tandis que, comme le souligne Abderrahmane Remili, la tradition administrative ne s'est pas développée chez les Algériens, en raison de la faible place qu'ils occupaient dans la fonction publique avant l'indépendance<sup>149</sup>.

Aujourd'hui, la fonction publique est le premier employeur du pays, avec 1 500 000 fonctionnaires<sup>150</sup>. Le mouvement de réforme actuel consiste à désengager l'Etat de la gestion directe de l'activité économique, à libérer « progressivement des espaces d'intervention au profit de différentes acteurs non publics de la vie nationale<sup>151</sup> », afin que l'Etat puisse se consacrer à des activités de régulation et d'appui. L'objectif est aussi de rationaliser l'action

<sup>142</sup> V., en annexe 6, la carte des circonscriptions pénitentiaires de la France en 1888, qui intègre les trois départements algériens.

<sup>143</sup> Le Cour Grandmaison, O., *De l'indigénat : anatomie d'un « monstre » juridique : le droit colonial en Algérie et dans l'Empire français*, 2010, p.55

<sup>144</sup> Katan Bensamou, Y., *Le Maghreb, De l'empire ottoman à la fin de la colonisation française*, 2007, p.94. Les indigènes étaient des « sujets » français, v. Saada, E., « Citoyens et sujet de l'Empire français. Les usages du droit en situation coloniale », *Genèses*, 2003

<sup>145</sup> Thénault, S., *Violence ordinaire dans l'Algérie coloniale. Camps, internements, assignations à résidence*, 2012, p.10

<sup>146</sup> V. Stora, B., *Histoire de l'Algérie coloniale*, 1991, pp.25 et s.

<sup>147</sup> Une loi du 31 décembre 1962 prévoit ainsi la reconduction de la législation française, sous réserve que soient exclus « tous les textes et les dispositions portant atteinte à la souveraineté intérieure ou extérieure de l'Etat algérien ou d'inspiration colonialiste ou discriminatoire, tous les textes ou dispositions portant atteinte à l'exercice normal des libertés démocratiques ». Rouadjia, A., *op.cit.*, p.125

<sup>148</sup> Henry, J.-R., « L'espace ambigu du rapport à la France », in Mahiou, A. et Henry, J.-R. (dir.), *Où va l'Algérie ?*, 2001, p.371

<sup>149</sup> Remili, A., *Les institutions administratives algériennes*, 1973

<sup>150</sup> Cherhabil, H., « La réforme de l'administration en Algérie : contexte, enjeux et conduite du changement », *Idara*, 2007, p.66

<sup>151</sup> Cherhabil, H., *op.cit.*, p.69. Il convient de noter que l'initiative privée est encouragée dans le secteur de l'éducation et de la formation, dans le secteur de la santé, et dans celui des transports, qui étaient traditionnellement considérés comme relevant du service public. *Op.cit.*, p.72

Rachid Tlemcani et William Hansen remarquaient, en 1989, « There is no sector in the reproduction of social life where the state does not intervene directly or indirectly ». *Op.cit.*, p.115



administrative, de favoriser sa transparence, et de « professionnaliser » les fonctionnaires, selon le directeur de l'Ecole nationale d'administration algérienne<sup>152</sup>. Ainsi, en matière de gestion,

« Une réforme, actuellement au stade d'esquisse, se propose d'introduire les techniques de gestion par objectifs, de programmation pluriannuelle et de contrôle *a posteriori*, pour toute intervention supportée sur le budget de l'Etat<sup>153</sup> ».

Les institutions internationales ont exercé une pression en faveur de la privatisation et de la restructuration de l'administration publique, notamment à partir du premier programme d'ajustement structurel, en 1994<sup>154</sup>. L'influence du *New Public Management* présente dans les réformes publiques des Etats occidentaux se retrouve donc en Algérie.

### **L'administration pénitentiaire**<sup>155</sup>

L'administration pénitentiaire algérienne s'est engagée durant les années 2000 dans une politique de réforme visant à garantir de meilleures conditions de détention, dans un contexte de croissance forte de la population carcérale, et à favoriser la réinsertion des détenus.

La direction générale de l'administration pénitentiaire et de la réinsertion (DGAPR) est une direction générale autonome<sup>156</sup> du ministère de la Justice, chargée de « veiller à l'application des sentences pénales en vue de l'amendement des détenus<sup>157</sup> », et de « veiller aux bonnes conditions de la détention, à leur humanisation, au respect de la dignité des détenus et à la préservation de leurs droits<sup>158</sup> ». Cette administration compte 19 500 fonctionnaires<sup>159</sup>, à la suite d'une importante politique de recrutement menée par la DGAPR<sup>160</sup>, motivée par la croissance de la population incarcérée. Le nombre de détenus s'élevait à 56 000 en juillet 2011<sup>161</sup>, dont 1,8% de femmes<sup>162</sup> et 0,7% de mineurs<sup>163</sup>, après une forte hausse durant les années 2000<sup>164</sup>.

---

<sup>152</sup> Cherhabil, H., *op.cit.*

<sup>153</sup> *Op.cit.*, p.72

<sup>154</sup> Mazouz, B., « Les institutions internationales et le renouveau administratif dans les Etats de l'UMA », *Idara*, 2007, p.15

<sup>155</sup> Nous devons une grande part des informations au magistrat expert dans le projet Justice II, qui a rédigé une *Approche institutionnelle de la réforme pénitentiaire algérienne*, 2010, non publiée.

<sup>156</sup> La DGAPR dispose d'une autonomie organique, structurelle, fonctionnelle, budgétaire et juridique.

<sup>157</sup> Décret exécutif n°04-393 du 4 décembre 2004 portant organisation de la Direction générale de l'administration pénitentiaire et de la réinsertion, art.2

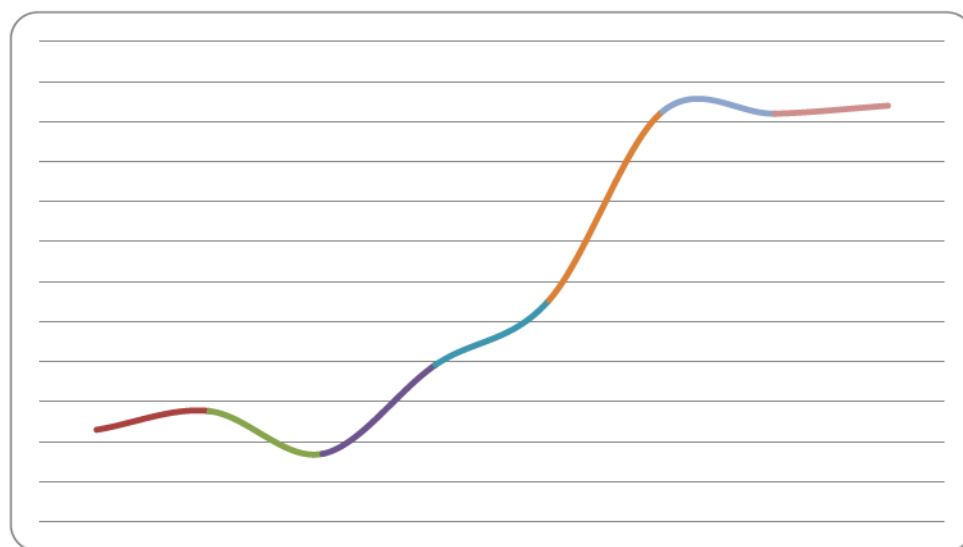
<sup>158</sup> *Ibid.*

<sup>159</sup> DGAPR, *La réforme pénitentiaire*, 2011. V. aussi le décret exécutif n°08-167 du 7 juin 2008 portant statut particulier des fonctionnaires appartenant aux corps spécifiques de l'administration pénitentiaire

<sup>160</sup> Cette croissance du recrutement est aussi liée à la politique de la DGAPR, qui a recruté des médecins, des informaticiens, etc.

<sup>161</sup> Chiffres de l'administration pénitentiaire, relayés par ICPS, *World Prison Brief* (sur leur site internet).

Graphique 1 : Evolution du nombre de détenus en Algérie, depuis les années 1990



Source : ICPS, *World Prison Brief*

Le taux de détention provisoire atteint, selon les sources, 10 ou 35% du nombre total de détenus<sup>165</sup>. Fin 2008, la densité carcérale s'élevait à 152%<sup>166</sup>, mais une importante opération de construction de nouveaux établissements pénitentiaires est en cours<sup>167</sup>.

En octobre 1999, dans la lignée de sa politique de « concorde civile », le président a installé la Commission nationale de réforme de la justice, dont le rapport préconise des réformes en

<sup>162</sup> Chiffre de décembre 2008, *ibid.*

<sup>163</sup> Enfants de moins de 18 ans, chiffre de 2011, *ibid.*

<sup>164</sup> La très forte croissance des années 2000 aurait été causée par trois facteurs : « la baisse du nombre des détenus graciés, l'augmentation du nombre des petits délits (les petits vols et consommation de drogue) et le durcissement [...] concernant le petit délit tel qu'indiqué dans le nouveau code pénal ». Bettache, A., « 59 000 personnes détenus dans 127 établissements pénitentiaires », *Le Soir d'Algérie*, 8 juin 2008, p.3

<sup>165</sup> Les chiffres divergent. Le nouveau ministre de la justice, M. Charfi, estimait le 1<sup>er</sup> octobre 2012 que « le taux de détention provisoire ne dépassait pas 35 % du nombre global de détenus », tandis que le directeur de la DGAPR s'en tient à un taux de 10%. Il estime que les taux plus élevés tiennent compte des détenus déjà jugés et ayant fait appel, ce qui fait gonfler le chiffre. « Eventuelle révision du code de procédure civile et administrative », *APS*, 2 octobre 2012 ; « M. Félioune réaffirme qu'il n'y a pas de recours excessif à la détention provisoire en Algérie », *APS*, 16 août 2012

Le code pénitentiaire algérien (issu de la loi du 6 février 2005) indique que sont considérés comme détenus provisoires « toutes personnes poursuivies pénalement et n'ayant pas encore fait l'objet d'un mandat, d'un jugement ou d'un arrêt de condamnation définitive » (Code pénitentiaire, art.7).

<sup>166</sup> La densité carcérale rapporte le nombre de détenus à la capacité d'accueil des établissements pénitentiaires. Chiffre de décembre 2008, ICPS, *op.cit.*

<sup>167</sup> Les établissements pénitentiaires algériens sont au nombre de 130 à l'heure actuelle, répartis en quatre catégories. V. annexe 6

matière pénitentiaire<sup>168</sup>. Le 6 février 2005 est adoptée une loi portant Code de l'organisation pénitentiaire et de la réinsertion sociale des détenus<sup>169</sup>.

« La présente loi a pour objet de consacrer des principes et des règles en vue de mettre en place une politique pénitentiaire basée sur l'idée de défense sociale qui fait de l'application des peines un moyen de protection de la société par la rééducation et la réinsertion sociale des détenus<sup>170</sup>. [...] La personne détenue n'est privée, en tout ou en partie, de l'exercice de ses droits que dans les limites nécessaires à sa rééducation et à sa réinsertion sociale [...]»<sup>171</sup>.

Ce code rénove la pratique et propose des mécanismes de réinsertion plus faciles à mettre en œuvre. Le système progressif<sup>172</sup> devient le principe fondamental, comme l'affirme l'article 3 : « L'application des peines privatives de liberté obéit au principe de l'individualisation des peines basé sur un traitement adapté à la situation pénale et à l'état physique et mental du détenu ». Ainsi est institué un système qui évalue la dangerosité du détenu et prévoit un programme correctionnel afin de favoriser sa réinsertion, à l'image de la pratique fédérale canadienne<sup>173</sup>. Pour ce faire, est créé dans chaque établissement un service spécialisé assurant l'assistance sociale des détenus<sup>174</sup>, tandis qu'un Comité interministériel de coordination est prévu pour favoriser les actions de réinsertion sociale et participer à l'élaboration de programmes post-pénaux pour les libérés<sup>175</sup>.

D'autres institutions sont également prévues : une commission d'application des peines dans chaque établissement pénitentiaire, présidée par le juge d'application des peines<sup>176</sup>, une commission d'aménagement des peines auprès du ministère de la Justice<sup>177</sup>, et des services

---

<sup>168</sup> Ce rapport n'a pas été publié.

<sup>169</sup> Loi n°05-04 du 6 février 2005 portant code de l'organisation pénitentiaire et de la réinsertion sociale des détenus. Cette loi remplace l'ordonnance n°72-02 du 10 février 1972 portant code de l'organisation pénitentiaire et de la rééducation des détenus.

<sup>170</sup> Loi du 6 février 2005, art. 1

<sup>171</sup> Loi du 6 février 2005, art.4

<sup>172</sup> Déjà prévu par l'ordonnance de 1972.

<sup>173</sup> « Au cours de leur détention dans cet établissement [de réception], les détenus font l'objet de diverses évaluations permettant d'établir à la fois une cote sécuritaire déterminant le niveau de sécurité de l'établissement dans lequel ils vont purger leur peine et un plan correctionnel d'intervention établissant les programmes correctionnels qui devront être suivis au cours de leur incarcération ». Vacheret, M., « Le système pénitentiaire canadien », in Céré, J.-P. et Japiassú, C. E. (dir.), *Les systèmes pénitentiaires dans le monde*, 2007, p.98

<sup>174</sup> Article 90, complété par l'arrêté du 21 mai 2005 portant organisation et fonctionnement du service spécialisé au sein des établissements pénitentiaires. « Le service est chargé d'étudier la personnalité du condamné et d'évaluer la dangerosité qu'il représente pour lui-même, les autres détenus, le personnel et pour la société. Il élabore le programme correctionnel du condamné dans le but de sa réinsertion sociale » (art.2)

<sup>175</sup> « Comité interministériel de coordination des activités de rééducation et de réinsertion sociale des détenus ». Décret exécutif du 8 novembre 2005 fixant l'organisation, les missions et le fonctionnement du comité interministériel de coordination des activités de rééducation et de réinsertion sociale des détenus

<sup>176</sup> Décret exécutif n°05-180 du 17 mai 2005 fixant la composition et les modalités de fonctionnement de la commission de l'application des peines

<sup>177</sup> Décret exécutif n°05-181 du 17 mai 2005 fixant la composition de la commission de l'aménagement des peines, son organisation et son fonctionnement



extérieurs, créés dans le ressort de chaque cour, qui seront chargés de « suivre la situation des personnes placées sous les différents régimes, notamment la libération conditionnelle, la semi-liberté ou la suspension provisoire de l'application de la peine<sup>178</sup> » et d'assister les personnes libérées dans leur réinsertion. A l'heure actuelle, peu de services extérieurs sont déjà en activité<sup>179</sup>.

Enfin, le code améliore la protection des droits des détenus, tant au niveau du droit de visite, du régime disciplinaire, des recours et du contrôle des établissements<sup>180</sup>, des activités récréatives et de formation, qu'au niveau de la prise en charge médicale et de l'aménagement possible des peines. Des partenariats peuvent être organisés avec des départements ministériels, des entreprises et des associations<sup>181</sup>. La DGAPR s'appuie aussi sur de nombreux partenaires étrangers qui lui fournissent une assistance financière et technique, parmi lesquels le PNUD, l'UNICEF, l'Union européenne, la Belgique, le Canada, le Royaume-Uni, l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire française, l'association *Penal Reform International*, etc<sup>182</sup>.

Mais la vétusté des bâtiments, pour la plupart hérités de la période coloniale<sup>183</sup>, ne permettait pas une nette amélioration des conditions de détention. Le ministère de la justice a lancé un vaste programme de construction de 81 établissements pénitentiaires, dont cinq centres pour mineurs<sup>184</sup>, dans le but de remplacer les établissements vétustes et d'améliorer la capacité d'accueil.

La mise en œuvre de la réforme nécessitera du temps et un investissement continu de la part de l'administration pénitentiaire, ainsi que la formation de nombreux personnels. L'ouverture d'un établissement – *a fortiori* de plusieurs établissements la même année – requiert un suivi

---

<sup>178</sup> Décret exécutif n°07-67 du 19 février 2007 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement des services extérieurs de l'administration pénitentiaire, chargés de la réinsertion sociale des détenus, art.3. Les services extérieurs peuvent également être chargés de faire des enquêtes sociales sur réquisition de l'autorité judiciaire.

<sup>179</sup> Les services extérieurs de Blida ont été inaugurés en 2007, ceux d'Oran et de Ouargla en 2009, et Batna et Chlef en 2010. La première tranche prévoit la mise en place de 13 services extérieurs. DGAPR, *op.cit.*

<sup>180</sup> Une inspection générale des services pénitentiaires a été mise en place par le décret exécutif n°06-284 du 21 août 2006.

<sup>181</sup> Les partenariats avec les associations étaient prohibés sous l'ancien code.

<sup>182</sup> V. annexe 7

<sup>183</sup> V. annexe 6

<sup>184</sup> Un programme d'urgence de 13 établissements, d'une capacité d'accueil, a été adopté. Les établissements devaient être réceptionnés fin 2010, mais certains ont pris du retard. Par ailleurs, une Ecole nationale d'administration pénitentiaire est en cours de construction, pour accueillir 800 étudiants, à Koléa.

important. Il ressort des discussions menées en Algérie que des difficultés demeurent, en l'absence, notamment, de déconcentration des services pénitentiaires sur le territoire algérien, une déconcentration que la taille du territoire pourrait rendre indispensable<sup>185</sup>. Au niveau de l'administration centrale, la communication et le travail d'équipe font parfois défaut, tandis que les cadres se forment progressivement au management. Enfin, comme toute administration pénitentiaire, la DGAPR apparaît tributaire du système judiciaire et des condamnations qu'il prononce, en ce qu'elles déterminent le nombre de condamnés que la DGAPR devra prendre en charge. La situation pourrait évoluer, avec l'entrée en vigueur en 2009 du travail d'intérêt général (TIG)<sup>186</sup>, première peine alternative à l'emprisonnement en Algérie, même s'il est, pour l'heure, assez peu prononcé<sup>187</sup>.

L'Algérie a ratifié de nombreux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme durant la transition démocratique, entre 1989 et 1991<sup>188</sup>, tandis que la Constitution consacre alors la supériorité du traité ratifié sur la loi, ce qui introduit le droit international comme source de légalité<sup>189</sup>. Certains textes ont une conséquence directe en matière pénitentiaire. Ainsi, la ratification du Protocole facultatif se rapportant aux droits civils et politiques du Pacte de 1966 implique l'acceptation de se soumettre au contrôle du Comité des droits de l'homme des Nations unies<sup>190</sup>. De plus, l'Algérie adhère à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1984<sup>191</sup>, dont le Comité contre la torture surveille l'application. Ces engagements à peine pris, la situation politique a tourné à la violence, rendant leur respect « aléatoire<sup>192</sup> ». Plus récemment, en 2008, le Comité

---

<sup>185</sup> La superficie de l'Algérie est de 2 381 741 km<sup>2</sup>, la densité s'élevant à 15 habitants au km<sup>2</sup>.

<sup>186</sup> Loi n°09-01 du 25 février 2009, formant le chapitre 1 bis, titre 1, livre premier, du Code pénal. Le JAP est chargé du suivi du TIG – et l'on peut prévoir une difficulté croissante de traitement des dossiers par les JAP, qui sont en moyenne un par *wilaya* à l'heure actuelle.

<sup>187</sup> Selon le ministre de la Justice, les TIG prononcés étaient de 57 décisions en 2009, 1 763 en 2010, et 2 807 en 2011. « Justice : 4 627 décisions de peines alternatives prononcées depuis 2009 », *El Moudjahid*, 24 septembre 2012.

<sup>188</sup> V. Mahiou, A., « L'Algérie et le droit international... », *op.cit.*, p.1148.

<sup>189</sup> La première décision du tout nouveau Conseil constitutionnel le confirme, en censurant certaines dispositions de la loi électorale votée par le Parlement, sur le fondement de leur contrariété avec la Charte africaine et le Pacte sur les droits civils et politiques. Décision du 20 août 1989, *J.O.R.A.*, p.127. Cité par Mahiou, A., *op.cit.*, p.1147.

<sup>190</sup> Comme le rappelle A. Mahiou, qui souligne aussi que l'Algérie « est, avec la Lybie, l'un des rares pays arabes à le faire ». Mahiou, A., « L'Algérie et le droit international... », *op.cit.*, p.1148.

<sup>191</sup> La ratification a lieu le 12 septembre 1989. A noter qu'à l'heure actuelle, l'Algérie n'a pas encore signé le Protocole facultatif de cette Convention (du 18 décembre 2002), qui permet des inspections des lieux de détention par des organismes internationaux et nationaux.

<sup>192</sup> Mahiou, A., *op.cit.*, p.1145.

contre la torture s'est inquiété des violations des droits de l'homme commises dans le cadre de la lutte antiterroriste<sup>193</sup>.

L'Algérie présente donc un contexte de transition administrative (plus que politique<sup>194</sup>) visant à mieux garantir les droits des citoyens dans leurs contacts avec l'administration. Le domaine pénitentiaire porte la marque de cet effort, ainsi que des difficultés que recouvre une réforme d'une telle ampleur. Les autorités n'ont pas hésité à solliciter une aide internationale au service de leur réforme, ce qui a permis à l'UE de monter un vaste projet et d'envoyer des experts pour soutenir l'Algérie dans sa transition. L'exemple algérien illustre ainsi la façon dont l'UE peut intervenir dans un domaine régalien, pour soutenir une réforme essentiellement administrative, alors même que l'Etat bénéficiaire s'avère méfiant envers les interventions étrangères. Cet exemple permet donc d'observer la concrétisation de la politique de coopération au développement dans des projets de terrain, au service de la promotion des normes.

## II – LA DEFINITION D'UNE GRILLE D'ANALYSE

Dans cette recherche, la politique de coopération au développement est considérée en tant que politique publique (A). On ne peut étudier cette politique sans tenir compte du cadre institutionnel européen, qui attribue un rôle essentiel à l'administration (B), tant dans la définition que dans la mise en œuvre de cette politique (C).

---

<sup>193</sup> Ces craintes concernent notamment le dépassement de la durée légale de la garde à vue (12 jours), l'existence de centres secrets de détention, selon les informations reçues par le Comité et malgré les dénégations de l'Etat, et le fait que les mineurs âgés de 16 ans sont reconnus responsables pénalement dans le cadre de la lutte antiterroriste. Comité contre la torture des Nations unies, *Observations finales, Algérie*, 16 mai 2008. V. aussi les rapports du Comité des droits de l'homme. A noter que le rapporteur spécial sur la torture, qui avait demandé à se rendre en Algérie en 1997, n'a toujours pas reçu d'invitation à ce jour.

<sup>194</sup> Le processus de décision politique reste fortement centralisé, ce qu'A. Mahiou explique par l'héritage du système français, par l'héritage de la période socialiste, ainsi que par le terrorisme, qui a conjoncturellement renforcé cette tendance à la centralisation. Le pouvoir est concentré dans les mains de l'exécutif et le Parlement peine à employer les outils de contrôle dont il dispose. Mahiou, A., « Chapitre 4. Problèmes institutionnels et de gouvernance », in FEMISE, *Profil Pays Algérie*, 2006, p.94

Les partis politiques apparaissent faibles et morcelés, ce qui peut expliquer en partie la forte abstention aux élections. Le taux de participation aux élections législatives était de 35,67% en 2007, et 42,9% en 2012. « Algérie : le taux de participation plus élevé que prévu aux législatives », *Le Monde*, 11 mai 2012

L'armée intervient toujours dans le choix du chef de l'Etat, dans son départ du pouvoir, et dans les décisions politiques. A. Mahiou souligne cependant que, depuis les années 2000, on assiste à une « autonomisation du chef de l'Etat par rapport à la hiérarchie militaire ». Addi, L., *L'Algérie et la démocratie*, 1994, chap.3 : « L'armée, source du pouvoir » ; Mahiou, A., in FEMISE, *op.cit.*, pp.98-99

Le régime laisse une très faible place aux citoyens dans les institutions. Addi, L., « Le régime algérien après les révoltes arabes », *Mouvements*, 2011



## A – La coopération au développement comme politique publique

La politique de coopération au développement européenne est envisagée dans cette recherche, non pas uniquement dans sa dimension d'aide publique au développement, conduisant à considérer l'Union européenne dans sa fonction de donatrice, mais comme une politique publique définie collectivement au sein de l'Union par les acteurs européens, afin de poursuivre les objectifs attribués par les traités. Selon la définition qu'en donne Jean-Claude Thoenig, le concept de politique publique

« désigne les interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire [...]. Les politiques publiques véhiculent des contenus, se traduisent par des prestations et génèrent des effets. Elles mobilisent des activités et des processus de travail. Elles se déploient à travers des relations avec d'autres acteurs sociaux collectifs ou individuels<sup>195</sup> ».

Aborder la coopération au développement sous cet angle permet de comprendre comment sont prises les décisions en la matière, selon la procédure législative ordinaire, et de s'intéresser aux processus de travail qui la caractérisent. L'institutionnalisation progressive de la politique de coopération au développement participe à la montée en puissance de la gouvernance européenne, caractérisée par une grande complexité et une intégration variable suivant les domaines<sup>196</sup>. Ainsi, on ne peut considérer la politique de coopération au développement sans l'inscrire dans la problématique plus large de l'action extérieure de l'UE, qui comprend un volet intergouvernemental et un volet communautaire. Dès lors, se pose la question de la façon dont est prise en compte la problématique du développement dans les processus de décision européens en matière d'action extérieure.

D'autant que la politique de coopération au développement prend place dans un cadre particulier, celui des relations internationales<sup>197</sup>. La coopération est un acte de politique internationale liant deux entités, qui acceptent de collaborer dans certains domaines. Il s'agit alors de ne pas oublier le point de vue des Etats partenaires de l'UE. Bien que les fonctionnaires européens semblent aborder la coopération essentiellement sous un angle administratif, on doit considérer que la relation entre entités peut être le lieu d'un rapport de forces, dans lequel chaque entité cherche à obtenir certains avantages. Dans ce cadre, les

---

<sup>195</sup> Thoenig, J.-C., « Politique publique », in Boussaguet, L. *et.al.* (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 2010, p.420

<sup>196</sup> Lascoumes, P. et Le Galès, P., *Sociologie de l'action publique*, 2012, p.24

<sup>197</sup> V., sur la convergence des disciplines de l'analyse des politiques publiques et de l'étude des relations internationales, Petiteville, F. et Smith, A., « Analyser les politiques publiques internationales », *RFSP*, 2006

projets de coopération au développement apparaissent, non dans leur dimension d'aide pure et simple, mais plus largement comme des points de négociation de la relation, d'autant que certains projets concernent des domaines régaliens que les Etats tiers acceptent pourtant d'ouvrir au regard européen. Dès lors, il convient de questionner la logique même de l'intervention européenne, et de la replacer dans le contexte des relations internationales – et des intérêts des acteurs.

## B – L'étude de cette politique sous l'angle de la science administrative

La coopération au développement de l'Union européenne est abordée dans cette recherche sous la perspective de la science administrative. Il s'agit en effet de prendre en compte la dimension institutionnelle, car les institutions de l'Union encadrent, structurent et impriment leur marque à la politique de développement. Ainsi, par exemple, les dispositions des traités représentent pour l'administration européenne des objectifs à poursuivre, autant que des procédures à respecter.

De plus, cette perspective permet d'aborder la dimension administrative, essentielle dans la conduite de la politique de coopération au développement, tant dans sa définition que dans sa mise en œuvre. La Commission européenne est en effet l'organe principalement étudié, car elle est l'actrice centrale de la coopération au développement, par son pouvoir de programmation<sup>198</sup> et de mise en œuvre de la politique de développement, ainsi que par l'expérience qu'elle a acquise en matière de gestion des relations extérieures. La Commission est un « hybride unique<sup>199</sup> », mêlant politique et administratif<sup>200</sup>, puisqu'elle détient à la fois le pouvoir d'impulser une direction politique (c'est le rôle du collège des commissaires) et celui de conduire la politique (à travers les directions générales qui constituent l'administration supranationale) une fois que le triangle institutionnel s'est accordé sur ses modalités. Ainsi, par son pouvoir d'initiative dans le processus de décision communautaire,

---

<sup>198</sup> Partagé, depuis Lisbonne, avec le SEAE. V. annexe 4 et Balleix, C., *op.cit.*, pp.50 et s.

<sup>199</sup> Peterson, J. et Shackleton, M., *The Institutions of the European Union*, 2012, p.97. En V.O. : « Legally, the Commission is a single entity. In practice, it is a unique hybrid ».

<sup>200</sup> La Commission « défie généralement les modèles que les politistes ont élaboré pour étudier les relations entre le « politique » et l'« administratif » dans le cadre national ». Lequesne, C., « La Commission européenne entre autonomie et indépendance », *RFSP*, 1996, p.389

la Commission « détient [...] la clef de la formation de l'agenda politique<sup>201</sup> » – et de la façon dont les problèmes comme les solutions sont définis<sup>202</sup>.

L'étude de l'administration ne doit pas s'enfermer dans une vision monolithique de celle-ci. La Commission a d'ailleurs été qualifiée de « multi-organisation<sup>203</sup> », afin de rappeler sa diversité, non seulement sociologique<sup>204</sup> mais aussi institutionnelle. Les directions générales qui forment la Commission poursuivent des objectifs différents et parfois contradictoires<sup>205</sup>. Tout en tenant compte de cette diversité, on peut tout de même considérer que, par ses missions, la Commission est porteuse d'une culture administrative<sup>206</sup> émergente, basée sur l'ethos bureaucratique<sup>207</sup>. Les délégations, qui entretenaient avec la Commission un lien hiérarchique jusqu'au traité de Lisbonne, semblent reproduire le modèle central – à cela près qu'elles font office d'administration territoriale déconcentrée. La diversité apparaît plus grande encore dans les délégations, puisqu'elles rassemblent des agents européens et des agents locaux, ainsi que des diplomates.

Plus largement, la perspective de la science administrative ne s'arrête pas à l'étude de l'administration publique. Car si la prise en charge des fonctions collectives est principalement le fait de l'administration, elle s'appuie aussi sur d'autres agents<sup>208</sup>. Ainsi, la conduite des projets d'assistance technique est généralement externalisée à des *consortia* regroupant des institutions publiques et des entreprises privées, il s'agira donc de s'intéresser également aux cabinets de conseil qui répondent aux appels d'offres lancés par EuropeAid, la direction générale de la Commission chargée de la mise en œuvre des projets de

---

<sup>201</sup> Magnette, P., *Le régime politique de l'Union européenne*, 2009, p.131

<sup>202</sup> Robert, C., « La Commission européenne dans son rapport au politique: pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air? », *Pôle Sud*, 2001 ; Chevallier, J., « La place de l'administration... », *op.cit.*, not. pp.631 et s. sur « la fonction de cadrage ».

<sup>203</sup> Cram, L., « The European Commission as a multi-organization : social policy and IT policy in the EU », *JEPP*, 1994

<sup>204</sup> La diversité n'empêche cependant pas l'émergence d'un corps commun. V. Georgakakis, D. et de Lassalle, M., « Genèse et structure d'un capital institutionnel européen », *ARSS*, 2007

<sup>205</sup> Cram, L., *op.cit.* ; Christiansen, T., « The European Commission », in Richardson, J. (dir.), *European Union, Power and Policy-making*, 2006, pp.108-110 ; Peters, B. G., « Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community », in Sbragia, A. (dir.), *Europolitics, Institutions and Policymaking in the « New » European Community*, 1992

<sup>206</sup> Des anthropologues se sont penchés sur la « culture » de la Commission européenne, dont Abélès, M. et Bellier, I., « La Commission européenne : du compromis culturel à la culture politique du compromis », *RFSP*, 1996 ; Bellier, I., « «Unie dans la diversité»: la culture administrative de l'Union européenne à la croisée des chemins », in Mbongo, P. (dir.), *Le phénomène bureaucratique européen*, 2009. V. aussi Cini, M., « La Commission européenne, lieu d'émergence de cultures administratives. L'exemple de la DG IV et de la DG XI », *RFSP*, 1996

<sup>207</sup> V. Mbongo, P. (dir.), *op.cit.*

<sup>208</sup> Chevallier, J., *Science administrative*, 2007, p.50



développement<sup>209</sup>, ainsi qu'aux experts employés par ces cabinets pour mettre en œuvre le projet, en relation directe avec l'administration bénéficiaire. Dans le cas du projet « Justice II », par exemple,

L'unité d'appui au projet (UAP) est située dans l'enceinte de la DGAPR algérienne. Elle regroupe vingt-trois experts étrangers et algériens, chargés de mener le projet décidé par l'UE et le ministère de la Justice, pendant quatre ans<sup>210</sup>. Les experts de l'UAP travaillent sous l'autorité d'un directeur de projet, nommé par le ministère de la Justice algérien (et haut fonctionnaire) et sous la direction d'un chef d'équipe, expert étranger. Le projet comporte aussi des « relais locaux » en la personne des « responsables opérationnels », fonctionnaires algériens de la DGAPR chargés de faire le lien entre le terrain et l'UAP.

L'étude de la coopération au développement sous l'angle de la science administrative conduit donc à s'interroger sur la manière dont l'administration européenne – et ses « sous-traitants » – se saisit des objectifs que doit poursuivre, selon les textes, la politique de coopération au développement. On peut supposer que ses manières d'agir sont influencées par la culture des agents, et contraintes par les structures institutionnelles dans lesquelles ils agissent – mais qu'ils peuvent également, pour certains d'entre eux, contribuer à façonner.

## C – La politique de coopération au développement « au concret »

Les agents participant à la politique de coopération au développement sont chargés de promouvoir les normes, tant au niveau central qu'au niveau local. A ce dernier niveau, les délégations doivent définir des projets d'assistance technique et financière dans ce but. Ainsi, le projet « Justice II » en Algérie a pour objectifs :

« d'améliorer les conditions de détention et favoriser la réinsertion des détenus dans la vie économique et sociale du pays afin de contribuer à une mise en adéquation du système pénitentiaire algérien avec les valeurs et principes partagés avec l'Union européenne et notamment la consolidation de l'Etat de droit<sup>211</sup> ».

Pour ce faire, les activités prévues dans le projet sont divisées en trois catégories : la prise en charge de la population pénale et la réinsertion des détenus, la gestion et la formation des personnels, la sécurité générale et la modernisation des systèmes d'information<sup>212</sup>.

---

<sup>209</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, l'Office de coopération EuropeAid (DG Aidco) et la DG Développement (DEV) ont fusionné, donnant naissance à la DG Développement et coopération (DEVCO).

<sup>210</sup> Le projet a été prolongé d'un an afin de compléter toutes les activités prévues.

<sup>211</sup> IEVP, « Appui à la réforme du système pénitentiaire (Justice II) » en Algérie, 2008-2012, pour un montant de 17M€. Ref : EuropeAid/126398/C/SER/DZ

<sup>212</sup> *Ibid.* V. les termes de référence du programme en annexe 5.

Aborder la politique de coopération au développement dans son aspect concret implique de s'intéresser à la manière dont les agents opèrent cette *traduction*<sup>213</sup> des objectifs généraux en actions. Comme le soulignent Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, « Les politiques publiques sont autant des questions de mise en œuvre que des questions de décision<sup>214</sup> ». Les agents de chaque échelle disposent d'une capacité d'interprétation de la norme, car chacun, dans son travail quotidien, traduit d'une certaine façon l'injonction issue des traités européens, et participe ainsi à la production d'une opérationnalisation à géométrie variable de la norme<sup>215</sup>. Il s'agit donc, dans cette recherche, de mettre en relation les injonctions de promotion des normes auxquelles doivent répondre les agents européens, les instruments de la coopération au développement et ce qui se passe réellement dans les projets, pour répondre à la question centrale : **comment les agents européens promeuvent-ils les normes par la politique de coopération au développement ?**

Force est de constater, en définitive, la grandiloquence de l'étiquette de puissance normative pour qualifier l'UE à travers son action en matière de coopération au développement. Si l'étude de la coopération européenne en termes de puissance normative permet d'envisager plus clairement l'importance des idées et des normes dans l'action publique, elle n'épuise pas la compréhension des mobiles européens, d'autant que cette politique est le fruit d'un processus décisionnel complexe dans lequel négocient des acteurs aux ressources, aux intérêts et aux préoccupations divers et mouvants. Si l'on se penche, de plus, sur l'opérationnalisation des normes en question, sur leur appréhension et leur diffusion par l'administration européenne dans son travail quotidien, alors elles apparaissent comme peu investies.

L'UE ne possède pas de spécificité normative qui conduirait à la penser différemment des autres acteurs du système international. Elle se rapproche certes, par certains aspects, de l'idéaltype de la puissance normative développé par Ian Manners. Par nombre d'autres, elle s'en éloigne. La politique de coopération au développement semble de prime abord participer pleinement à la qualification de puissance normative de l'UE. Par ce biais, l'UE dépense en effet d'importantes sommes et travaille à institutionnaliser les relations qu'elle construit avec le reste du monde. Mais les méthodes distinctives de la politique de coopération au

---

<sup>213</sup> Lascoumes, P., « Traduction », in Boussaguet, L. *et.al.* (dir.), *op.cit.*, pp.632-640

<sup>214</sup> Lascoumes, P. et Le Galès, P., *op.cit.*, p.7

<sup>215</sup> V. Lascoumes, P. et Le Galès, P., *op.cit.*, chap.2

développement peuvent être lues de plusieurs manières. Ainsi, l'UE privilégie l'institutionnalisation de la coopération avec ses partenaires extérieurs, ce qui peut être compris comme un signe de puissance normative. Il nous semble cependant que cette méthode, formant la « diplomatie coopérante<sup>216</sup> » européenne, relève plutôt de la « gestion des relations entre espaces politiques<sup>217</sup> ». Elle porte la marque de la nature et de la culture administratives de la Commission européenne, qui envisage les relations internationales sous l'angle de la *gestion* des relations entre espaces stratégiques. L'aspect normatif de la coopération apparaît secondaire, au profit de la diffusion par les Européens des préoccupations privilégiées de l'UE auprès des partenaires, dans une logique de gouvernance externe.

Ainsi, la politique de coopération au développement, outil majeur du *policy mix* de l'action extérieure de l'UE, est mobilisée au service des préoccupations européennes, qui s'expriment principalement, depuis la fin des années 1990, en termes sécuritaires. La coopération au développement se voit assigner des tâches de plus en plus vastes et de plus en plus éloignées de la lutte directe contre la pauvreté. La cohérence de la politique de coopération au développement pâtit de sa coloration stratégique. Les normes apparaissent comme un cadre d'action surplombant et peu investi, dans lequel les acteurs agissent de manière stratégique, au service des intérêts européens.

La pratique de terrain de la coopération au développement européenne ne montre pas non plus une préoccupation majeure pour les normes, qui définissent, là aussi, un cadre d'action non interrogé. On observe dans l'activité de définition des projets d'assistance technique une évaporation normative, et une délégation de la promotion des normes aux experts, par le biais de la gestion des projets. Les agents européens détiennent des projets une vision mécanique, et ne questionnent ni les activités du projet, ni la réalité et la pérennité de leurs effets. Centrés sur l'ingénierie institutionnelle, les projets ne peuvent apporter qu'un soutien technique temporaire aux gouvernements bénéficiaires, loin des discours emphatiques de la communication européenne. Les agents européens accordent moins d'importance à la

---

<sup>216</sup> Petiteville, F., *La politique internationale...*, op.cit., p.97

<sup>217</sup> « La notion d'élargissement, dans cet environnement, ne fait donc pas tant référence à un projet politique qu'à un ensemble de pratiques de gestion des relations entre espaces politiques [...] Les aspects réformistes de la PEV sont intégrés en tant qu'ils servent la préservation de l'UE et de ses citoyens, sans qu'aucun projet politique de vie collective ne soit avancé. Il s'agit plutôt de gérer les interactions entre un espace politique ordonné et une zone chaotique ». Jeandesboz, J. et Parmentier, F., « Politique de voisinage : Face aux risques, demandez au voisin de pallier ! », *Regard sur l'Est*, 2006



capacité qu'ont les projets de garantir les droits de l'homme et l'Etat de droit qu'à leur simple existence. Plus qu'un outil de renforcement des normes, les projets se révèlent être un outil de transmission du mode bureaucratique de gestion caractéristique de la Commission européenne aux Etats partenaires. Plus qu'un moyen de diffusion des normes, les projets sont considérés par les agents européens comme un moyen de faire vivre la coopération, quels que soient, au final, leurs résultats. Reste alors l'espace d'échange qu'auront ouvert de tels projets, permettant aux experts étrangers et aux fonctionnaires de l'Etat bénéficiaire de confronter leurs pratiques administratives, et d'envisager, éventuellement, de nouvelles « solutions » d'action publique.

En définitive, malgré toutes les réflexions engagées, la politique de coopération au développement, mise au service de l'identité européenne, ne dispose pas d'une identité propre clairement définie. Aussi, sa résonance normative ne peut-elle être que minime. La perception de l'UE comme puissance normative se révèle, à l'aune de sa pratique en matière de coopération au développement, être une illusion.

### III – LES METHODES DE RECHERCHE

Des ouvrages et des concepts issus de plusieurs disciplines ont été mobilisés pour appréhender l'objet de recherche, permettant de répondre à la « logique d'échelle ». Il existe assez peu d'ouvrages spécifiquement centrés sur l'étude de projets de coopération au développement<sup>218</sup>, mais des recherches existent sur certains programmes de l'Union européenne : la Politique européenne de voisinage (PEV), par exemple, a suscité beaucoup d'écrits.

La littérature mobilisée relève de plusieurs disciplines. Les relations internationales ont été utiles par leur analyse de l'Union comme acteur international, mais aussi par les discussions autour du concept de puissance normative ; les études européennes ont permis d'aborder la question de l'européanisation, mais aussi de mieux comprendre la politique européenne et

---

<sup>218</sup> V., cependant, Le Naëlou, A., *Politiques européennes de développement avec les pays du Sud*, 1995 ; Delcour, L., *Une politique publique européenne hors du cadre communautaire, le programme Tacis d'assistance technique à la Russie (1990-1998)*, Thèse pour l'obtention du doctorat de science politique, IEP de Paris, 2000 ; Robert, C., *La fabrique de l'action communautaire : le programme Phare (1989-1998), enjeux et usages d'une politique européenne incertaine*, Thèse pour l'obtention du doctorat de science politique, IEP de Grenoble, 2001



l'enjeu de l'identité européenne ; le droit et la science administrative ont permis de mieux connaître les institutions européennes et les traités qui encadrent la pratique, mais aussi d'enrichir la réflexion autour de la place du droit dans la pratique administrative, et les enjeux de la problématique de l'Etat de droit ; la science politique a permis d'introduire la question des relations de pouvoir, des régimes politiques, des différentes approches du développement, de ce que signifie « promouvoir la démocratie » ou renforcer un Etat ; les politiques publiques ont permis d'enrichir et de renouveler l'approche de science administrative, tant dans la dimension décision que dans la dimension mise en œuvre. Dans ce domaine, les écrits concernant les transferts de solutions d'action publique ont constitué une ressource très utile. Ainsi ont été éclairés tous les aspects de notre questionnement, parce que, bien souvent, des rapprochements sont possibles entre certaines de ces disciplines, tant au niveau des programmes de recherche (la question des normes en est un bon exemple<sup>219</sup>) que de la méthodologie<sup>220</sup>, dans une logique d'enrichissement mutuel et de meilleure appréhension des phénomènes étudiés.

La littérature collectée est anglophone et francophone. Aussi, nous avons traduit les extraits de textes anglophones cités dans la thèse, et choisi de restituer la version originale de la citation en bas de page.

Au-delà des ouvrages académiques et des écrits des instituts de recherche<sup>221</sup>, il a été procédé à une collecte et à une analyse des écrits issus principalement des institutions européennes, et des entretiens ont été menés, complétés de l'étude de terrain du projet Justice II exposé précédemment.

## A – L'étude des documents européens

La collecte et l'étude des documents produits par l'Union européenne visait à comprendre la place accordée aux normes, dans les institutions et surtout dans la coopération au

---

<sup>219</sup> Petiteville, F. et Smith, A., « Analyser les politiques publiques... », *op.cit.*, p.365 ; Chazel, F. et Commaille, J., *Normes juridiques et régulations sociales*, LGDJ, 1991

<sup>220</sup> V., not., Petiteville, F. et Smith, A., *op.cit.*

<sup>221</sup> Les instituts de recherche suivent l'actualité de la politique de coopération au développement et de la politique internationale de l'UE et y consacrent un important travail d'analyse. On peut citer, entre autres, l'ECDPM (*European Centre for Development Policy Management*), l'ODI (*Overseas Development Institute*), FRIDE (*Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior*), le CEPS (*Centre for European Policy Studies*), la Fondation Robert Schuman.

développement, ainsi qu'à explorer le cadre politico-institutionnel dans lequel opère la politique de développement. Dans le prolongement, l'étude des textes des projets permet de mieux comprendre la politique de coopération au développement en actes, et de réfléchir à l'opérationnalisation des normes dans les projets.

### **Les écrits publics des institutions européennes**<sup>222</sup>

Les textes étudiés comptent bien sûr les traités européens, les décisions et déclarations des institutions publiées au journal officiel, mais aussi les communications de la Commission européenne. Ces dernières apportent un éclairage précieux sur l'argumentation de l'organe communautaire en matière de coopération au développement, tant sur les stratégies et les objectifs, que sur la logique de justification sous-jacente. Ces communications constituent ainsi un indice de la méthode rhétorique employée par la Commission<sup>223</sup>, dans sa recherche de légitimité – tant pour son action que pour l'intégration européenne.

Enfin, d'autres écrits issus de la Commission européenne ont aussi été mobilisés, concernant la programmation et la mise en œuvre de la politique de coopération au développement : les documents de stratégie pays/région élaborés pour chaque Etat partenaire, les programmes indicatifs qui les accompagnent, les documents de méthodologie publiés par la Commission, les rapports d'évaluation, *etc.* Grâce à la politique de transparence qui prévaut à la Commission, ces documents sont largement accessibles. Il n'en est pas de même des « termes de référence » des projets pénitentiaires, qui ont pourtant recueilli toute notre attention.

### **Les « termes de référence » des projets**

Lorsque l'Union européenne choisit de financer un projet, elle fait appel, pour la mise en œuvre de celui-ci, à un prestataire extérieur. La plupart des projets pénitentiaires font l'objet d'une procédure restreinte de passation de marché, c'est-à-dire que tous les *consortia* d'entreprises qui le souhaitent peuvent présenter leur candidature, mais que seule une partie d'entre eux, présentant certaines garanties, pourra être sélectionnée et recevoir l'appel d'offres proprement dit. Le dossier d'appel d'offres comporte notamment les « termes de

---

<sup>222</sup> Les documents cités dans ce paragraphe n'ont pas posé de problème d'accessibilité, ils sont généralement disponibles sur internet, sur les sites officiels de l'Union européenne.

<sup>223</sup> Forêt, F., *Légitimer l'Europe. Pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance*, 2008 ; Robert, C., « La Commission européenne dans son rapport... », *op.cit.* ; Forêt, F., « Un discours sans maître ? Livre blanc sur la gouvernance et rhétorique politique européenne », in Georgakakis, D. et de Lassalle, M. (dir.), *La « nouvelle gouvernance européenne »*, 2007

référence<sup>224</sup> », qui « ont pour objet de fournir aux soumissionnaires lors de la phase d'appel d'offres des instructions et des conseils sur la nature de l'offre qu'ils devront soumettre, et de servir de mandat aux attributaires durant la mise en œuvre des projets<sup>225</sup> ». Ces termes de référence décrivent donc le projet tel qu'il devra se dérouler, tant au niveau du contexte, des objectifs, que des activités envisagées et du personnel nécessaire sur le terrain. Aussi, les termes de référence ont été collectés, malgré l'absence de publication de ces documents. *A contrario*, les termes de référence des projets *Twinning*s, qui consistent à diffuser un appel d'offres auprès des administrations des Etats membres, pour que celle qui remporte l'offre envoie des fonctionnaires assister l'administration d'un Etat candidat ou voisin, sont publiés, et ont pu être plus facilement collectés. De même, les appels à subventions à destination des associations sont publiés. Globalement, les termes de référence de la plupart des projets étudiés<sup>226</sup> ont pu être collectés.

Bien que l'étude de cas se centre sur le projet Justice II en particulier<sup>227</sup>, il a été décidé d'analyser également les textes des autres projets pénitentiaires, afin d'obtenir une vision d'ensemble<sup>228</sup>. Ces textes explicitent la manière dont sont envisagés les projets pénitentiaires, en matière de normes, d'activités à mettre en œuvre, et de construction méthodique du projet. Il s'agissait aussi de voir quels buts les acteurs européens assignent à l'assistance technique, à la politique de coopération au développement, et à la réforme pénitentiaire. Ainsi, ces sources, au-delà des informations qu'elles fournissent sur les règles et les procédures européennes, nous renseignent sur le cadre idéal dans lequel agissent les agents européens. Ces documents écrits collectivement véhiculent les discours construits par les agents, et dont ils s'imprègnent. De même, les termes de référence décrivent une certaine vision de l'assistance technique et de l'activité de réforme, administrative notamment, qui acquiert, du fait de la qualité contractuelle de ce texte pour les attributaires, une dimension quasi-performative.

<sup>224</sup> V. un modèle de termes de référence, annexe 8

<sup>225</sup> Commission européenne, EuropeAid, *Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures de l'UE*, janvier 2012, pt.2.6

<sup>226</sup> A l'exception de certains projets, explicités uniquement par quelques lignes issues du site internet d'EuropeAid recensant les avis de marché. V. Site internet *EuropeAid* > Collaborer avec nous > Financement > Appels à propositions et appels d'offres [consulté le 22 octobre 2012]

<sup>227</sup> De la littérature institutionnelle a également été collectée plus spécifiquement sur le projet Justice II, et la réforme pénitentiaire en Algérie, lors de notre séjour.

<sup>228</sup> V. les projets étudiés, annexe 1



## B – Les entretiens

Il a paru utile de compléter les informations recueillies dans la production écrite européenne par des entretiens menés auprès d'agents des institutions européennes œuvrant dans le domaine de la coopération au développement. Les personnes sollicitées n'ont pas toujours répondu, mais celles qui ont accepté l'entretien nous ont réellement accordé du temps et toute leur attention. Les entretiens constituent une source importante d'informations, tant du point de vue des renseignements concrets qu'ont pu fournir les agents européens à propos des dossiers sur lesquels ils travaillent, que du point de vue de leur perception de leur travail et de leur domaine d'activité. Par la formulation et la construction de leur propos, par leur attitude même, les acteurs donnent des indices de ce que constituent pour eux la coopération au développement, la « mission » européenne, et les normes dont ils doivent se saisir. La parole recueillie par le biais des entretiens apparaît très libre, même si les agents peuvent parfois se comporter en représentants de leur administration. Tout l'enjeu est alors d'acquérir la distance nécessaire pour appréhender ces entretiens ; tout comme la production écrite de l'Union européenne, ils incarnent la culture de travail et les objectifs assignés à la Commission, et verbalisent la façon dont les acteurs européens ont intériorisé ces objectifs. Des entretiens ont également été menés avec d'anciens experts employés dans des projets européens, des gestionnaires de projet au sein des cabinets privés, ainsi que dans le cadre de l'étude de terrain en Algérie.

La plupart des entretiens se sont déroulés *de visu*, mais certains ont été conduits par téléphone ; la conversation a été menée soit en anglais, soit en français, y compris avec des personnes dont ces langues ne sont pas la langue maternelle, mais qui les pratiquent dans leur activité professionnelle et font preuve d'une certaine aisance d'expression. Certains extraits de ces entretiens sont cités directement dans la thèse, lorsqu'ils apportent des informations intéressantes pour la recherche<sup>229</sup>.

---

<sup>229</sup> V. la liste des entretiens, p.445



## C – L'étude de terrain

Un séjour de recherche en Algérie a permis d'observer le déroulement du projet Justice II sur le terrain, de mener une observation du travail de l'UAP (par la participation à des réunions, notamment) et des entretiens avec les experts du projet, les agents de la délégation européenne et les représentants de l'administration pénitentiaire algérienne. Une revue de la presse algérienne concernant la réforme pénitentiaire<sup>230</sup> a été conduite pour recueillir des informations contextualisées – bien que la presse se contente souvent de présenter les actions gouvernementales et de reprendre la communication institutionnelle du gouvernement. Des documents institutionnels ont été recueillis sur place et analysés. Tout ceci a « donné corps » au sujet, en montrant comment se déroule, au quotidien, le travail des experts et des fonctionnaires algériens œuvrant pour un projet ; ce qui a permis de confirmer ou d'infirmer certaines de nos intuitions, et d'en faire naître d'autres.

En somme, le sujet de recherche apparaissait à la fois trop investi, si l'on considère la quantité de documents produite par les institutions européennes sur le sujet, et pas assez investi, en termes d'ouvrages académiques. Malgré tout, nous avons cherché à aborder les documents dans tout ce qu'ils pouvaient signifier, de leur participation à la construction de l'identité européenne, à leur tentative d'organisation de la coopération au développement. Et voulu, par le contact avec le terrain, considérer le concret de la coopération au développement, qui n'apparaît pas dans les chiffres et dans les documents généraux.

Ainsi se trouve éclairée la manière dont s'incarne l'objectif de promotion des normes européennes que sont la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit, dans les relations avec les Etats partenaires. Les difficultés que rencontre la politique européenne de coopération au développement illustrent en définitive les aléas d'une construction européenne au « caractère largement non planifié<sup>231</sup> », qui n'a « pas de « finalité »<sup>232</sup> », une construction dont tous appellent publiquement l'approfondissement, tout en espérant bien pouvoir en contrôler les effets.

---

<sup>230</sup> La revue de presse a couvert la période 2005-2012, selon l'accessibilité des articles sur internet. La bibliographie fournie en fin de thèse ne recense que les articles cités dans le corps de notre thèse.

<sup>231</sup> Courty, G. et Devin, G., *La construction européenne*, 2010, p.4

<sup>232</sup> Biedenkopf, K. *et. al.*, (dir.), *La dimension spirituelle et culturelle de l'Europe*, Conclusions du groupe de réflexion, 2004, p.15

## IV – PRESENTATION DU PLAN

Cette recherche se décline en deux parties, suivant la logique d'échelle expliquée précédemment. La première partie aborde la politique de coopération au développement communautaire dans son ensemble, et la seconde partie examine les projets et programmes d'assistance technique tels qu'ils sont définis et conduits sur le terrain.

**Dans la première partie**, la politique de coopération au développement de l'Union européenne est examinée au moyen du concept de puissance normative européenne, mobilisé comme un idéaltype. Si la politique de coopération au développement correspond en effet à cet idéaltype, tant au niveau des objectifs normatifs que des moyens mis en œuvre, l'inscription de cette politique dans l'action extérieure de l'Union conduit à remettre en cause une telle qualification. En effet, la politique de coopération au développement apparaît extensible, car elle est confrontée aux intérêts stratégiques de l'UE et des Etats membres, et mobilisée pour des impératifs géopolitiques. Aussi, les actes de cette politique, par exemple en matière de conditionnalité, montrent une grande inconstance. Dans ce cadre, la façon dont l'UE mène sa politique internationale ne permet pas de lui attribuer une quelconque spécificité normative.

**Dans la seconde partie**, la politique de coopération au développement est considérée dans son aspect territorialisé, à travers la programmation et la mise en œuvre des projets de coopération en matière de réforme pénitentiaire, dans les Etats partenaires. Or, dans ce domaine, l'UE ne dispose pas d'un modèle unique, la compétence pénitentiaire revenant aux Etats membres – malgré quelques incursions par le biais de l'ancien troisième pilier<sup>233</sup>. Les actions finalement mises en œuvre dans les projets de coopération au développement ne présentent pas nécessairement de lien évident avec les droits de l'homme, en dépit des objectifs affichés. Les acteurs européens apparaissent en retrait, tant dans la définition des projets qui a surtout pour but de satisfaire l'Etat partenaire, que dans la mise en œuvre des projets, laissée aux experts. On observe un « repli bureaucratique » des acteurs européens sur l'efficacité procédurale des projets, tandis qu'ils mobilisent assez peu la portée politique et normative potentielle d'une telle coopération. En définitive, les projets d'assistance technique et financière, s'ils permettent un apprentissage commun entre les experts et les membres de

---

<sup>233</sup> En matière de justice et affaires intérieures (JAI).

l'administration bénéficiaire, ont une portée bien plus modeste que celle que leur prêtent les discours de la Commission européenne, porteurs d'une vision mécaniste de l'aide au développement. L'enjeu de la politique de développement relève, pour les acteurs européens, principalement de la coopération qu'elle permet.

## **PREMIERE PARTIE. L'ABSENCE DE SPECIFICITE**

### **NORMATIVE DE L'UNION EUROPEENNE**

Etudiée en tant qu'acteur du système international, l'Union européenne a été présentée par certains chercheurs comme une puissance civile, ou une puissance normative. Pour les tenants de la puissance normative, c'est la nature même de l'Union qui lui permet d'être qualifiée ainsi, et la prédispose à agir de manière normative dans le système international.

La représentation de l'UE comme puissance normative présente un intérêt en tant qu'idéaltype, en ce qu'elle permet de rappeler l'importance des normes et des idées dans les relations entre acteurs du système international, et d'étudier les moyens de diffusion de celles-ci. Elle paraît particulièrement adaptée pour aborder la politique de coopération au développement menée par l'UE, l'un des instruments majeurs de l'action extérieure européenne.

Cette représentation de l'UE a séduit, parce que, dans sa version « profane », elle confère une image positive à l'action européenne. Aussi les acteurs européens eux-mêmes s'en sont-ils saisis, dans le cadre de leur quête d'identité européenne. Cette représentation apparaît cependant partielle et insuffisante pour qualifier et étudier l'action internationale de l'UE, y compris dans le domaine de la coopération au développement.

L'UE répond en effet à des finalités bien plus pragmatiques et stratégiques, en matière d'action extérieure – dont les intérêts des Etats membres et la sécurité interne, régionale et internationale. Les préoccupations normatives semblent alors en retrait, et la coopération au développement subordonnée aux objectifs de politique étrangère. Il n'est dès lors pas possible de reconnaître de spécificité normative à l'UE. Bien que ses instruments présentent des particularités, elle se comporte d'une manière peu différente des autres acteurs du système international.

Si l'UE s'approche de l'idéaltype de puissance normative, notamment par les modalités de sa politique de coopération au développement (titre 1), elle se comporte comme les autres



acteurs du système international, en privilégiant ses intérêts, ce qu'illustrent les incohérences de la coopération au développement européenne (titre 2).

## TITRE 1. LA REPRESENTATION ADMISE DE L'UNION EUROPEENNE COMME PUISSANCE NORMATIVE

L'Union européenne est un « objet politique non identifié »<sup>234</sup> en construction permanente, dans lequel les systèmes de décision sont multiples et la répartition des compétences peu lisible pour les néophytes. Surtout, l'Union est une communauté politique, regroupant des citoyens. La frénésie d'enquêtes sur le sentiment d'appartenance européenne des citoyens des Etats membres nous le montre<sup>235</sup>, les acteurs européens attachent une grande importance au sens que les citoyens peuvent attribuer à la communauté politique européenne. L'identité européenne s'est bâtie au fil du temps et des traités affirmant les principes sur lesquels l'UE s'est construite et les objectifs qu'elle doit poursuivre. L'UE intervient dans des domaines de plus en plus nombreux de la vie des citoyens, sans pour autant que son identité paraisse particulièrement claire pour ces derniers.

L'UE est aujourd'hui reconnue comme un acteur international à part entière, que les chercheurs ont tenté de qualifier, de saisir dans toute sa complexité. Beaucoup ont débuté leur analyse par les spécificités de l'acteur UE, parmi lesquelles, la limitation des capacités militaires (ce qui la rend différente des Etats), et la puissance économique. De la puissance civile à la puissance normative, des concepts sont nés pour qualifier les capacités et le rôle international de l'UE, sous une lumière plutôt positive. Une telle conception a pu rencontrer un écho certain parmi les acteurs européens eux-mêmes, dans un contexte de communication de l'identité européenne.

Le concept de puissance normative nous paraît utile pour étudier la politique de coopération au développement européenne, une politique communautaire explicitement chargée, comme toute l'action extérieure européenne, de promouvoir les valeurs constitutives de l'UE, mais également dotée d'objectifs propres, comme la lutte contre la pauvreté. La représentation de l'UE comme puissance normative constitue une représentation commune, en raison de ses spécificités (chapitre 1). L'étude de la politique de coopération au développement, outil

---

<sup>234</sup> Selon l'expression de Jacques Delors, ancien président de la Commission européenne (1985-1995), cité par Quermonne, J.-L., *Le système politique de l'Union européenne*, 2010, p.137

<sup>235</sup> V. La « liste des principales tendances » des questions Eurobaromètre élaborée par le GESIS (Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften), site internet du GESIS.

majeur de l'influence internationale de l'UE, permet de valider cette représentation (chapitre 2).

## Chapitre 1 : Une représentation commune

La réflexion autour de la nature politique de l'Union européenne s'est étendue à sa place et à son rôle sur la scène internationale. Les particularités de cet objet politique – souvent défini de manière négative, ni un Etat, ni une organisation internationale – seraient en effet également observables dans ses rapports avec les autres entités du système international.

Chaque école de relations internationales a sa propre lecture de la place qu'occupe l'Union sur la scène internationale. La représentation de l'UE comme puissance civile, ou normative, relève d'une approche sociologique des relations internationales, qui s'intéresse à la question des normes prises au sens large, comme guides d'action<sup>236</sup>. Les approches sociologiques des relations internationales, sans constituer une école, « partent du constat commun que les phénomènes internationaux doivent être compris comme des faits sociaux [...] ont en commun de s'intéresser parallèlement aux acteurs et aux structures<sup>237</sup> ». Les représentations de l'UE comme puissance civile, puis normative, se basent sur ce qui est considéré comme une spécificité européenne, sa nature normative, pour expliquer son action et sa possible influence sur la scène internationale (section A). Ces réflexions autour de l'identité de l'UE sur la scène internationale ne sont pas restées confinées au monde universitaire : représentants politiques, fonctionnaires européens, journalistes s'en sont emparés. L'UE communique ainsi sur son identité normative et son action extérieure. Au point que la représentation de l'UE comme puissance normative n'est plus questionnée, et l'UE apparaît, à bien des égards, dans ses discours comme dans les discussions populaires voire plus académiques, comme une « *force for good*<sup>238</sup> » (section B).

### ***Section A. A l'origine de la représentation de l'UE comme puissance normative***

Les chercheurs en relations internationales qui ont choisi de s'intéresser à l'Union européenne ont abordé l'étude de cet acteur peu orthodoxe au regard de ce qu'ils connaissaient : les Etats, acteurs majeurs du système international. L'Union se caractérise

---

<sup>236</sup> Saurugger, S., *Théories et concepts de l'intégration européenne*, 2009, p.361

<sup>237</sup> *Op.cit.*, pp.352-353. V. aussi Battistella, D., *Théories des relations internationales*, 2009, p.315 et s.

<sup>238</sup> Le terme est notamment employé par Barbé, E. et Johansson-Nogués, E., « The EU as a modest « force for good » : the European Neighbourhood Policy », *Int. Aff.*, 2008



alors par la complexité de son système de décision. En ce qui concerne l'action extérieure, par exemple, certains domaines sont intégrés, d'autres non<sup>239</sup>. Mais l'UE se caractérise surtout par ses manques, dont les plus frappants sont ses importantes limites militaires – et ce malgré la construction de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD)<sup>240</sup>.

Cependant, malgré ses faiblesses au regard du modèle étatique, l'UE apparaît comme un acteur, certes différent, mais visible et actif sur la scène internationale. Comment, dès lors, la caractériser ? Comment comprendre et expliquer son influence ? A l'aide d'une vision de la puissance<sup>241</sup> qui soit plus riche et plus large que la seule puissance militaire. Cette réflexion, née de la guerre froide, s'est enrichie plus récemment du débat sur la prise en compte des normes en relations internationales (§1). Il s'agit alors de bien comprendre ce que signifie le terme de « puissance normative » aujourd'hui appliqué à l'UE par de nombreux chercheurs (§2).

## **§1 – Une interrogation scientifique sur l'influence européenne**

La discussion conceptuelle sur la manière dont l'Union européenne agit dans le cadre international a débuté dans le contexte de la guerre froide. Elle apparaît alors teintée de réflexions stratégiques ou du moins prospectives, s'interrogeant sur le rôle que la Communauté européenne pourrait ou devrait jouer. Le concept de « puissance civile », issu de cette discussion et attaqué dès l'origine par les tenants de l'école réaliste, s'est pourtant enraciné, certainement en raison de sa connotation de « puissance civilisée » (1). Le concept de « puissance normative » en est en quelque sorte le prolongement, bien qu'il s'attache plus aux fins de l'action européenne qu'à ses moyens<sup>242</sup> (2).

---

<sup>239</sup> Smith, M., « The EU as an international actor », in Richardson, J. (dir.), *European Union, Power and Policy-Making*, 2005, pp.289-309

<sup>240</sup> M. Cremona remarque ainsi : « Dans ses politiques et actions extérieures, l'Union s'adresse à un public extérieur et, à la différence d'un Etat, elle n'a pas d'autorité intrinsèque. Elle doit fournir des preuves convaincantes de son autorité comme puissance normative, une autorité qui ne dépend pas encore, et ne dépendra pas dans un avenir proche, de la force militaire ». En V.O. : « In its external policies and actions, the Union speaks to an external constituency and unlike a State it has no inbuilt authority. It has to provide convincing evidence of its authority as a normative power, an authority which does not yet, and will not in the foreseeable future, depend on military strength ». Cremona, M., « Values in the EU Constitution: the External Dimension », *CDDRL Working Papers*, 2004, p.25

<sup>241</sup> En anglais, le terme de « power » désigne à la fois la puissance et le pouvoir. Nous nous baserons, lorsque cela est possible, sur les traductions des termes anglais déjà proposées par d'autres auteurs français.

<sup>242</sup> Orbie, J., in Orbie, J. (dir.), *op.cit.*, 2008, p.8

## 1. Les moyens civils de l'Union européenne

Le concept de « puissance civile » apparaît pour la première fois dans un article de François Duchêne, directeur de l'*International Institute for Strategic Studies* de Londres, mais celui-ci ne le développera pas de manière systématique<sup>243</sup>. Analysant l'évolution des relations interétatiques dans les différentes phases de la guerre froide, il remarque que la dissuasion nucléaire a conduit à relativiser l'importance du pouvoir militaire : « La limitation de l'emploi des armes nucléaires [...] a pour conséquence que les avantages traditionnels conférés par la puissance militaire sont bien amoindris<sup>244</sup> ». Dans ce cadre, d'autres dimensions du pouvoir doivent être envisagées<sup>245</sup> : « L'impasse dans laquelle l'Europe se trouve, résultant de l'équilibre de terreur nucléaire des super-puissances, a vidé le pouvoir purement militaire de sa substance et donné plus de valeur à des formes civiles d'influence et d'action<sup>246</sup> ».

Duchêne analyse la relative interdépendance entre Etats qui caractérise, selon lui, cette phase de la guerre froide. La Communauté européenne lui paraît capable de faire face aux nouveaux enjeux d'alors : « Les fondateurs [de la Communauté] peuvent avoir contribué à créer un instrument et une technique utile précisément pour affronter les conflits nés de l'interdépendance<sup>247</sup> ». La réflexion que conduit Duchêne présente un aspect prospectif certain. Il s'interroge en effet sur la forme que devra prendre, dans un tel contexte, la Communauté européenne si ses membres choisissent d'en faire une union politique et économique, et non plus un simple marché commun. Il estime alors que la Communauté est dotée de certaines caractéristiques qu'il convient de mettre en avant, car elles seraient susceptibles de lui permettre de jouer un rôle stabilisateur dans le système international. Ces caractéristiques font de la Communauté une « puissance civile ». Duchêne cite notamment son histoire (deux guerres ayant pour conséquence un pouvoir militaire et politique traditionnel très amoindri<sup>248</sup>, et une population « antimilitariste<sup>249</sup> »), ses valeurs<sup>250</sup> et son

---

<sup>243</sup> Orbie, J., in Orbie, J. (dir.), *op.cit.*, 2008, p.4 ; Whitman, R., *From Civilian Power to Superpower ? The International Identity of the European Union*, 1998, p.11

<sup>244</sup> Duchêne, F., « La Communauté européenne et les aléas de l'interdépendance », in Kohnstamm, M. et Hager, W. (dir.), *L'Europe avec un grand E*, 1973, pp.21-22

<sup>245</sup> Une analyse qui rejoint celle de R. Keohane et J. Nye, *Transnational Relations and World Politics*, 1972

<sup>246</sup> Duchêne, F., *op.cit.*, p.43

<sup>247</sup> *Op.cit.*, p.25

<sup>248</sup> *Op.cit.*, p.42

<sup>249</sup> *Op.cit.*, p.43. « Le fait d'avoir été tant exposée aux horreurs de la guerre a rendu sa population l'une des plus antimilitaristes du monde ».

positionnement économique (« l'un des quatre grands centres économiques du monde<sup>251</sup> »). Organisée sous la forme d'une union favorisant l'action collective, « la Communauté en particulier aura une chance de démontrer l'influence qui pourrait être exercée par une large coopération politique, constituée essentiellement pour exercer des formes civiles de pouvoir<sup>252</sup> ». L'intérêt de la Communauté est alors de favoriser une « domestication » des relations entre Etats, que ce soit entre ses Etats membres ou à l'extérieur de ses frontières<sup>253</sup>. Ainsi, pour Duchêne, « la Communauté européenne doit être la force qui diffuse sur le plan international les valeurs civiles et démocratiques, sinon elle sera elle-même plus ou moins victime de politiques de puissance préconisées par des Etats plus forts ou plus cohérents qu'elle-même<sup>254</sup> ».

François Duchêne propose donc la notion de « puissance civile », en se basant d'une part sur sa connaissance des Etats européens et de la communauté qu'ils ont tentée de construire ensemble<sup>255</sup>, et d'autre part sur son analyse des bouleversements importants des sources de la puissance. La Communauté européenne pourrait donc représenter à l'avenir, selon lui, « l'exemple d'un nouveau stade de civilisation politique<sup>256</sup> ».

Ainsi, l'image d'une Communauté européenne qui détient une certaine influence sur le système international sous une forme non traditionnelle, celle de la puissance civile, est née et s'est diffusée dans le débat sur le rôle international de la Communauté<sup>257</sup>. Ce débat se base sur une appréhension de la Communauté conçue comme spécifique, distincte des autres

---

<sup>250</sup> Mario Telò parle ainsi d'une « vision du monde dans laquelle l'ordre et la diffusion de la démocratie et des droits de l'homme sont assurés par des règles, des régimes, des institutions multilatérales et des valeurs, plutôt que par des relations de pouvoir, l'équilibre des pouvoirs et la force militaire ». En V.O : « a worldview in which order and the spread of democracy and HR are assured through rules, regimes, multilateral institutions and values, rather than through power relations, the balance of power and military force », Telò, Mario, *Europe : a Civilian Power ?*, 2006, p.2

<sup>251</sup> Duchêne, F., *ibid.*, p.43

<sup>252</sup> *Ibid.*

<sup>253</sup> Duchêne, F., *op.cit.*, p.44

<sup>254</sup> *Op.cit.*, p.45

<sup>255</sup> François Duchêne a travaillé avec Jean Monnet à la création de la CECA ; il a plus tard rédigé une biographie de celui-ci (Duchêne, F., *Jean Monnet, the first statesman of interdependence*, New York, London : W.W.Norton, 1994).

<sup>256</sup> Duchêne, F., *op.cit.*, p.43

<sup>257</sup> Kenneth Twitchett reprend ainsi la notion établie par François Duchêne, trois ans plus tard, dans son ouvrage. Twitchett, K. J., *Europe and the World : the External Relations of the Common Market*, 1976. V. aussi, pour une application du concept à d'autres acteurs, Maull, H., « Germany and Japan : the New Civilian Powers », *For. Aff.*, 1990



acteurs du système international<sup>258</sup>. Nous retiendrons la définition du concept en quatre éléments, proposée par Karen Smith : « Une puissance civile est un acteur qui utilise des moyens civils de persuasion, afin de poursuivre des fins civiles, et dont la conduite de la politique étrangère est sujette au contrôle démocratique ou à examen public. *Les quatre éléments sont importants*<sup>259</sup> ».

L'analyse de la Communauté européenne qu'a proposée Duchêne, ainsi que le concept même de puissance civile, ont bien évidemment fait l'objet de critiques. Hedley Bull, auteur de l'ouvrage de référence de l'école anglaise des relations internationales<sup>260</sup>, estime notamment, au début des années 1980, que la « puissance civile » est une « contradiction dans les termes<sup>261</sup> ». Il souhaite en effet que la Communauté développe sa capacité militaire. Selon lui, c'est bien à cause du soutien militaire apporté par les Etats-Unis et l'OTAN à la sécurité européenne, que l'Europe a la possibilité de tenir un rôle de puissance civile.

Malgré les critiques, la représentation de la Communauté européenne comme puissance civile a perduré – peut-être parce que cette représentation dessine un modèle civilisé attractif, au niveau interne (une coopération entre des Etats qui ont été en guerre par le passé) comme externe (une influence internationale qui n'implique pas le recours à la force). La « domestication » dont parle Duchêne interviendrait donc à l'intérieur comme à l'extérieur de la Communauté<sup>262</sup>. L'auteur, remarquablement prescient au regard des évolutions postérieures de la construction européenne, avait en effet estimé que cette domestication

« [...] conduit à reporter sur les problèmes internationaux un esprit de responsabilité communautaire et une forme de politique contractuelle qui ont été, dans le passé, associés presque exclusivement aux affaires « nationales » et non pas aux affaires étrangères<sup>263</sup> ».

---

<sup>258</sup> Sjursen, H., « What kind of power ? », *JEPP*, 2006, p.172 ; Hill, C., « European Foreign Policy : Power Bloc, Civilian Model, or Flop ? », in Rummel, R. (dir.), *The Evolution of an International Actor, Western Europe's New Assertiveness*, 1990, p.54

<sup>259</sup> Smith, K., « Beyond the Civilian Power EU Debate », *Pol. eur.*, 2005, pp.69-70. En V.O. : « a civilian power is an actor which uses civilian means for persuasion, to pursue civilian ends, and whose foreign policy-making process is subject to democratic control or public scrutiny. *All four elements are important* ». L'auteur souligne.

<sup>260</sup> Bull, H., *The Anarchical Society : A Study of Order in World Politics*, New York : Columbia University Press, 1977

<sup>261</sup> Bull, H., « Civilian Power Europe : A Contradiction in Terms ? », *op.cit.*

<sup>262</sup> Lavenex, S., « EU External Governance in 'Wider Europe' », *JEPP*, 2004, p.684

<sup>263</sup> Duchêne, F., *op.cit.*, p.44



Dans l'après-guerre froide, la présence internationale de l'Union européenne a continué à être abordée en termes de puissance civile :

« De nombreux auteurs continuèrent donc dans l'après-guerre froide, malgré l'impuissance européenne dans les conflits d'ex-Yougoslavie, à souligner positivement l'influence exercée par l'UE dans ses relations avec les organisations internationales et régionales, ses politiques de coopération avec sa périphérie et les pays en développement, *etc.*<sup>264</sup> ».

Notons que même la création de la PESD, à partir de la fin des années 1990, pour amener l'Union à « disposer d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles<sup>265</sup> » ne conduit pas tous les auteurs à abandonner le concept de puissance civile<sup>266</sup>, car il reste, malgré ses imperfections, utile pour mettre en avant les spécificités de l'Union et de sa politique étrangère<sup>267</sup>. L'UE dispose toujours de moyens civils, dont elle continue d'user, à des fins normatives.

## 2. Les finalités normatives de l'Union européenne

« Le réchauffement à la fois de l'ordre international et de l'ordre intellectuel durant l'ère post-guerre froide a encouragé des façons fondamentalement différentes de concevoir et de comprendre l'Union européenne dans la politique internationale<sup>268</sup> ». Au début des années 2000, Ian Manners reprend donc la réflexion sur l'identité internationale de l'Union européenne, en souhaitant dépasser les analyses qui s'arrêtent à la ressemblance de l'Union avec un Etat – un reproche qu'il adresse à Bull et Duchêne<sup>269</sup>. Il estime qu'au-delà du *civilian power* et du *military power*, l'UE possède un *normative power*, le pouvoir des idées et des normes<sup>270</sup>. En effet, si l'UE a des capacités civiles (comme le pouvoir économique, l'attachement au multilatéralisme) et des capacités militaires en germe, elle a également la

<sup>264</sup> Petiteville, F., *La politique internationale...*, *op.cit.*, p.211

<sup>265</sup> Conseil européen de Cologne, *Déclaration concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense*, 4 juin 1999

<sup>266</sup> H. Maull estime par exemple que le concept de puissance civile implique une certaine utilisation de la force militaire : « jamais seul et de manière autonome, mais seulement collectivement, seulement avec une légitimité internationale, et seulement en quête de relations internationales « civilisantes » ». Maull, H., « Europe and the new balance of global order », *Int. Aff.*, 2005, p.781. En V.O. : « never alone and autonomously, but only collectively, only with international legitimacy, and only in the pursuit of 'civilizing' international relations ».

<sup>267</sup> Hill, C., in Rummel, R. (dir.), *op.cit.*, p.54. Signalons tout de même les écrits de K. Smith, qui estime que l'Union européenne n'est plus une puissance civile. V. par ex. Smith, K., « Beyond the Civilian Power EU Debate », *op.cit.*

<sup>268</sup> Manners, I., « The European Union as a Normative Power : A Response to Thomas Diez », *Millennium*, 2006, p.179. En V.O. : « The unfreezing of both the international order and the intellectual order in the post Cold-War era has encouraged fundamentally different ways of conceiving and understanding the EU in world politics ».

<sup>269</sup> Manners, I., « Normative Power Europe : A Contradiction... », *op.cit.*, p.239

<sup>270</sup> V. Rosecrance, R., « The EU : A New Type of International Actor », in Zielonka, J. (dir.), *Paradoxes of European Foreign Policy*, 1998. Rosecrance est le premier à avoir parlé de puissance normative concernant l'Europe (Läidi, Z., *La norme sans la force*, 2005, p.54).

capacité de définir des standards et des normes dans les relations internationales. « Ce n'est pas pour dire que la puissance civile de l'UE, ou sa jeune puissance militaire, sont sans importance, simplement que l'on doit accorder bien plus d'attention à sa capacité de modeler des conceptions de ce qui est « normal » en relations internationales<sup>271</sup> ».

Selon Ian Manners, l'UE se distingue des autres acteurs du système international pour plusieurs raisons : « un contexte historique, un système politique hybride et une construction politico-légale ayant contribué à l'engagement de mettre les normes et les principes universels au centre des relations extérieures de l'Union européenne<sup>272</sup> ». C'est donc la nature particulière de l'UE qui expliquerait sa manière d'agir dans le système international, et ferait d'elle une puissance normative :

« Le concept de puissance normative veut suggérer non seulement que l'UE est construite sur une base normative, mais aussi que cela la prédispose à agir de manière normative dans la politique mondiale<sup>273</sup>. Il est bâti sur l'observation cruciale et habituellement négligée selon laquelle le facteur le plus important façonnant le rôle international de l'UE n'est pas ce qu'elle fait ou dit, mais ce qu'elle est<sup>274</sup> ».

Pour preuve principale, l'auteur retient le « fort engagement envers les droits de l'homme » dont fait preuve, selon lui, l'UE<sup>275</sup>. Il analyse alors les différentes méthodes qu'elle utilise, diffusion et transfert (« *transference* »), pour projeter ses normes ; et s'attarde sur l'exemple de la campagne européenne pour l'abolition de la peine de mort dans le monde<sup>276</sup>.

Certains points de la réflexion de Ian Manners méritent d'être soulignés : d'abord, son insistance sur la singularité de l'UE (l'Union a une identité normative, mais surtout celle-ci la conduit à agir de manière normative), ensuite, la façon dont il considère la diffusion de l'influence européenne. Les normes apparaissent en effet à la fois comme des moyens et des

---

<sup>271</sup> Manners, I., « Normative Power Europe : A Contradiction... », *op.cit.*, p.239. En V.O. : « This is not to say that the EU's civilian power, or fledging military power, are unimportant, simply that its ability to shape conceptions of 'normal' in international relations needs to be given much greater attention ». V. aussi Manners, I., « Normative Power Europe : The International Role of the EU », Intervention à l'European Community Studies Association Biennial Conference, 31 mai 2001, pp.9-10

<sup>272</sup> Saurugger, S., *op.cit.*, p.369. Ces éléments sont listés dans l'article de Manners, I., « Normative Power Europe : A Contradiction... », *op.cit.*, p.241

<sup>273</sup> V. aussi Laïdi, Z., *op.cit.*

<sup>274</sup> Manners, I., « Normative Power Europe : A Contradiction... », *op.cit.*, p.252. En V.O. : « The concept of normative power is an attempt to suggest that not only is the EU constructed on a normative basis, but importantly that this predisposes it to act in a normative way in world politics. It is built on the crucial, and usually overlooked observation that the most important factor shaping the international role of the EU is not what it does or what it says, but what it is ».

<sup>275</sup> V. aussi Alston, P. et Weiler, J., « Vers une politique des droits de l'homme authentique et cohérente pour l'Union européenne », in Alston, P. (dir.), *L'Union européenne et les droits de l'homme*, 2001

<sup>276</sup> Manners, I., « Normative Power Europe : A Contradiction... », *op.cit.*

fin, et l'influence européenne est issue à la fois de sa simple existence et d'efforts plus conscients :

« La puissance normative de l'UE reflète les éléments structurels des relations internationales qui sont fortement changés par l'existence même de l'UE – c'est-à-dire par l'exemplification plutôt que par un présumé « *goal-driven instrumentalism* »<sup>277</sup> ».

On est ici au-delà du concept de puissance civile : alors que Duchêne réfléchissait avant tout aux intérêts de la Communauté européenne, Ian Manners envisage l'Union comme une entité cosmopolite<sup>278</sup>. Alors que le développement de la puissance civile servait avant tout les intérêts de la Communauté européenne, l'UE comme puissance normative favorise la construction de l'ordre mondial dans son ensemble, notamment en soutenant les normes onusiennes<sup>279</sup>. Le concept développé par Ian Manners reprend tous les sens du terme « normatif<sup>280</sup> », liés à la richesse du terme « norme<sup>281</sup> ». Ian Manners considère en effet que la nature de l'UE la conduit à rechercher l'ordre mondial, sans l'instrumentaliser pour son propre bénéfice<sup>282</sup>. De plus, le concept de puissance normative contient une « qualité normative » – voire prescriptive – en ce qu'il traite aussi de ce que l'UE *devrait* faire, de ce qui « serait bon » au sens éthique<sup>283</sup>.

Le concept de puissance normative a été repris par de nombreux chercheurs, soit pour étudier l'UE par ce prisme<sup>284</sup>, soit pour le raffiner<sup>285</sup>. Chaque chercheur propose en effet sa lecture

---

<sup>277</sup> Que l'on peut traduire par « instrumentalisme tourné vers les objectifs ». Manners, I., « The European Union as a Normative Power : A Response ... », *op.cit.*, p.176. En V.O. : « EU normative power reflects the structural elements of international relations that are powerfully changed by the EU's mere existence – i.e. by exemplification rather than the presumed 'goal-driven instrumentalism' »

<sup>278</sup> Presque au sens du « cosmopolitisme » d'Ulrich Beck, v. Beck, U., *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, 2003

<sup>279</sup> V. Laïdi, Z., *op.cit.*, pour son développement sur les « préférences » de l'Union européenne, notamment le « refus de la *Realpolitik* » et la vision du monde en termes d'interdépendance : chap. 3, p.65.

<sup>280</sup> Le terme anglais, *normative*, est issu du terme français, normatif, lui-même issu du latin, *norma*, qui signifie « équerre, règle ». *Le nouveau petit Robert*, 1995, entrée « normatif »

<sup>281</sup> Le paragraphe 2 de la section A s'étendra plus avant sur les normes. Retenons pour l'heure la définition de « normatif » : « A. Qui a les caractères d'une norme, d'une règle ; qui concerne les normes. B. Qui fixe, prescrit une norme, émet des jugements de valeur ». *Trésor de la langue française informatisé*, CNRS, 2004. Ainsi, la norme sociale comporte non seulement un aspect descriptif de régularités mais aussi un aspect prescriptif, que cette prescription soit imposée par la société, la morale ou le système juridique.

<sup>282</sup> Il l'explique notamment de la manière suivante : « [...] in my formulation the central component of normative power Europe is that it exists as being different to pre-existing political forms ». Donc l'UE n'entre pas dans les mêmes réflexions stratégiques que les Etats. Manners, I., « Normative power Europe : The International Role... », *op.cit.*, p.22

<sup>283</sup> Manners I., « The European Union as a Normative Power : A Response ... », *op.cit.*, p.177

<sup>284</sup> V. Cohen-Tanugi, L., *L'influence normative de l'Union européenne : une ambition entravée*, 2002 ; Laïdi, Z., *op.cit.* ; Lerch, M. et Schwellnus, G., « Normative by nature ?... », *op.cit.* ; Tocci, N. (dir.), *Who is a Normative Foreign Policy Actor ? The European Union and its Global Partners*, 2008 ; Balducci, G., « Inside Normative Power Europe : Actors and Processes in the European Promotion of Human Rights in China », *EU Diplomacy Papers*, 2008

<sup>285</sup> V. Orbie, J. (dir.), *op.cit.*, 2008



personnelle, et la réflexion autour de la puissance normative a donné lieu à de nombreux concepts dérivés : « puissance tranquille<sup>286</sup> », « puissance responsable<sup>287</sup> », « puissance éthique<sup>288</sup> », « puissance structurelle<sup>289</sup> », « puissance modèle<sup>290</sup> », entre autres<sup>291</sup>.

Le concept a aussi fait naître des critiques, qui sont de plusieurs ordres. Tout d'abord, certains auteurs soulignent le risque que porte l'approche normative de produire un discours biaisé en faveur de l'UE, reflétant la « sympathie pour le projet européen<sup>292</sup> » du chercheur concerné, ou encore sa difficulté à adopter une distance critique par rapport aux discours officiels produits par l'UE<sup>293</sup>. Les critiques adressées à l'approche normative regrettent aussi que ses tenants oublient de penser la puissance classique et ses instruments de pouvoir, à trop vouloir prendre en compte les normes. Leurs « lunettes » seraient devenues « loupes », ils en auraient oublié de penser la totalité :

« Accorder une telle importance au rôle des normes, valeurs et identité dans la politique étrangère de l'Union européenne est certainement valable et présente un intérêt intellectuel, mais insister de manière exagérée sur les valeurs pourrait nous rendre aveugle à l'importance des configurations plus matérielles de puissance<sup>294</sup> ».

Les réalistes et néoréalistes soulèvent bien évidemment cette critique, à l'image d'Adrian Hyde-Price<sup>295</sup>, qui, s'intéressant à la distribution structurelle de la puissance, insiste sur le rôle majeur des Etats membres les plus puissants dans la PESC. L'on peut en effet remarquer que la question des intérêts européens est assez vite éludée par Ian Manners<sup>296</sup>, alors qu'elle continue de se poser<sup>297</sup>. L'approche normative ne peut donc saisir la totalité de l'objet « Union européenne », au risque de maintenir des impensés.

<sup>286</sup> Todorov, T., *Le nouveau désordre mondial*, 2003

<sup>287</sup> En V.O. : « responsible power ». Mayer, H. et Vogt, H. (dir.), *op.cit.*

<sup>288</sup> En V.O. : « ethical power ». Aggestam, L., « Introduction : ethical power Europe ? », *Int.Aff.*, 2008

<sup>289</sup> En V.O. : « structural power ». Holden, P., *In Search of Structural Power : EU Aid Policy as a Global Political Instrument*, 2009

<sup>290</sup> En V.O. : « model power ». Ferreira-Pereira, L., in Bindi, F. (dir.), *op.cit.* V. note 95.

<sup>291</sup> V. le recensement proposé par C. Bué : Bué, C., *La politique de développement de l'Union européenne*, Thèse de doctorat en science politique, IEP de Paris, 2010, p.17

<sup>292</sup> Sjursen, H., « What kind of power ? », *op.cit.*, p.170

<sup>293</sup> « Il est bien évident que toutes ces idées, tous ces discours sont importants pour comprendre la puissance de l'Europe. [...] Le risque, et il est réel, est néanmoins de confondre « puissance normative » avec « puissance idéale », voire idéale, où tout serait affaire de valeurs, de principes et jamais d'intérêts ». Laïdi, Z., *op.cit.*, p.56

<sup>294</sup> Holden, P., *op.cit.*, p.10. En V.O. : « This emphasis on the role of norms, values and identity in EU foreign policy is certainly valid and of intellectual interest but an exaggerated focus on values may blind us to the importance of more material configurations of power ».

<sup>295</sup> Hyde-Price, A., « 'Normative' power Europe : a realist critique », *JEPP*, 2006

<sup>296</sup> Ian Manners a une vision de l'Union européenne comme collective et multiple, dont l'identité internationale est mouvante, multiple. Il écrit : « [...] contradictory multiplicity rather than ideology characterises the normative power of the EU ». Manners, I., « The EU as a Normative Power : A Response ... », *op.cit.*, p.179. Dans cette vision, il n'est pas certain que l'UE soit porteuse d'intérêts un tant soit peu constants.

<sup>297</sup> Lavenex, S., « EU external governance ... », *op.cit.*, p.685



Enfin, se pose la question des effets de cette puissance normative. L'UE réussit-elle à faire valoir ses préférences éthiques, et à diffuser ses normes au niveau international ? Les résultats paraissent inégaux<sup>298</sup>. A ce stade, ils nous incitent en tout cas à nous intéresser, non à ce qu'est l'Union, comme le propose Ian Manners, mais à ce qu'elle **fait**, comme l'avait suggéré Karen Smith, pour examiner son rôle international<sup>299</sup>.

Au terme de ce rapide tour d'horizon des concepts employés pour analyser le rôle de l'UE sur la scène internationale, dans sa spécificité, nous retiendrons donc que la puissance normative est un concept fréquemment mobilisé par les chercheurs étudiant l'UE, que ce soit pour l'appliquer, l'enrichir ou le critiquer. Il appartient à présent au bagage théorique nécessaire<sup>300</sup>. Il fait alors figure « d'idéaltype<sup>301</sup> », d'outil que nous pourrions confronter à l'étude de la politique de coopération au développement de l'UE. Avant cela, il convient de détailler plus avant ce qu'il contient, puis d'analyser en quoi ce concept manifeste aussi une conception partagée de l'UE.

## §2 – Les facettes de la puissance normative

Le concept de puissance normative est à la fois un concept utile, couplé à d'autres angles d'approche, pour aborder le rôle de l'Union européenne sur la scène internationale sous divers aspects complémentaires, et un concept qui permet de rappeler le « pouvoir des idées ». Il convient cependant de préciser ce qu'entend Ian Manners lorsqu'il fait référence aux normes constitutives de l'Union (1). Ces normes ont pour corollaire la construction d'un modèle politique européen original, qui a des conséquences sur la lecture européenne des relations internationales (2).

---

<sup>298</sup> Petiteville, F., « Les mirages de la politique étrangère européenne après Lisbonne », *Critique intle*, 2011, p.110 ; Orbie, J., *op.cit.*

<sup>299</sup> « Rather than concentrating on what the EU is, [I] argue that we should concentrate on what the EU *does* », Smith, K., « Beyond the Civilian Power EU Debate », *op.cit.*, p.63

<sup>300</sup> « En 2007, les universitaires présents à la réunion de l'*European Union Studies Association* ont élu l'article de Manners parmi les cinq travaux académiques les plus importants, essentiels et déterminants publiés durant les dix années précédentes ». Forsberg, T., « Normative Power Europe, Once Again : A Conceptual Analysis of an Ideal Type », *JCMS*, 2011, p.2

<sup>301</sup> *Op.cit.*, p.17 ; Maull, H., « Europe and the new balance... », *op.cit.*, p.779, proposait déjà de considérer le concept de « puissance civile » comme un idéaltype.

## 1. La diffusion de normes

La théorie constructiviste est à l'origine de nombreuses études sur l'importance des normes dans les relations internationales<sup>302</sup>. Ian Manners s'en inspire pour forger le concept de puissance normative appliqué à l'Union européenne. Il estime que l'Union est fondée sur une base normative, et diffuse ces normes à l'international.

Le terme de norme a une définition relativement claire, mais il comporte plusieurs sens, que l'on peut résumer de la façon suivante : régularité comportementale, et prescription d'action<sup>303</sup>. Andrew Hurrell reprend ainsi la définition de Chayes et Chayes<sup>304</sup> :

« Les normes peuvent ainsi être définies comme « un large ensemble d'affirmations prescriptives – règles, standards, principes, *etc.* – à la fois de fond et de procédure » qui sont des « prescriptions pour l'action dans des situations de choix, comportant un sentiment d'obligation, le sentiment qu'elles *devraient* être suivies<sup>305</sup> ».

La prescription n'est donc pas nécessairement juridique, elle peut être éthique, ou découler d'un consensus en faveur de la norme concernée<sup>306</sup>. Dans le cadre du système international, les constructivistes définissent d'ailleurs les normes de la manière suivante, selon Franck Petiteville :

« Les normes sont [...] « des attentes collectives à l'égard d'une conduite appropriée » qui fonctionnent comme des prescriptions comportementales pour les acteurs : elles peuvent avoir à ce titre des effets « régulateurs » sur leur identité, voire « constitutifs » si elles en viennent à « définir » les identités des acteurs<sup>307</sup> ».

C'est cette idée de normes constitutives que mobilise Ian Manners concernant l'UE.

Quelles normes sont diffusées par la puissance normative européenne ? Ian Manners se base sur les traités pour recenser neuf normes constitutives de l'identité internationale de l'UE<sup>308</sup>. Il existe, selon lui, cinq « *core norms* », ou normes fondamentales constituant la base

---

<sup>302</sup> V. Hurrell, A., « Norms and Ethics in International Relations », in Carlsnaes, W., Risse, T. et Simmons, B. (dir.), *Handbook of International Relations*, 2002, pp.137-154

<sup>303</sup> V. Hurrell, A., *op.cit.*, p.143 : la régularité engendre une certaine attente [*expectation*] sur la manière dont un acteur va agir dans une situation donnée.

<sup>304</sup> Chayes, A. et Chayes, A.H., « Regime Architecture : Elements and Principles », in Nolan, J.E. (dir.), *Global Engagement. Cooperation and Security in the 21st Century.*, 1994, p.65

<sup>305</sup> Cité par Hurrell, A., *op.cit.*, p.143. En V. O. : « Norms can therefore be defined [...] as 'a broad class of prescriptive statements – rules, standards, principles, and so forth – both procedural and substantive' that are 'prescriptions for action in situations of choice, carrying a sense of obligation, a sense that they *ought* to be followed ». L'auteur souligne.

<sup>306</sup> V. Sjusren, H., « Values or rights ? Alternative conceptions of the EU's 'normative' role », in Elgström, O. et Smith, M. (dir.), *The EU's Roles in International Politics, Concepts and Analysis*, 2006

<sup>307</sup> Petiteville, F., *Le multilatéralisme*, 2009, p.75

<sup>308</sup> V. Manners, I., « Normative Power Europe : A Contradiction... », *op.cit.*, p.242

normative de l'UE : la paix, la liberté, la démocratie, la *rule of law* ou prééminence du droit<sup>309</sup>, le respect pour les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Il existe de plus quatre « *minor norms* », ou normes mineures, qu'il reconnaît comme étant plus « contestées<sup>310</sup> » : la solidarité sociale, la non-discrimination – qu'il rebaptisera égalité dans un article plus récent<sup>311</sup> –, le développement durable et la bonne gouvernance. Ian Manners se réfère donc à la fois à des normes qui constituent les « valeurs européennes », et à des normes qui constituent des « objectifs », selon les traités. Or, ces deux types de normes méritent d'être distingués, puisqu'ils n'ont pas la même valeur juridique. Le respect des valeurs précisées à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne (TUE)<sup>312</sup> est en effet obligatoire pour l'UE comme pour ses Etats membres.

« Cette disposition n'est pas seulement déclaratoire, elle revêt un caractère concret : le respect de ces valeurs et l'engagement de les promouvoir en commun constitue l'un des critères d'adhésion à l'Union (art.49 TUE) et leur violation peut entraîner le déclenchement de la procédure d'alerte et de sanction prévue à l'article 7 du TUE<sup>313</sup> ».

Les éléments inscrits dans la deuxième phrase de l'article 2 n'ont pas la même portée juridique, ils ne peuvent entraîner le déclenchement de la procédure de l'article 7<sup>314</sup>. Enfin, les objectifs de l'Union, listés à l'article 3 du TUE, sont « plus concrets et plus opérationnels<sup>315</sup> ». Ian Manners considère que ces objectifs « sont plus spécifiques à la façon dont la social-démocratie progressiste est constitutive de l'Union européenne<sup>316</sup> », à la différence des valeurs, partagées par toutes les démocraties libérales du monde et dont l'UE fait sa propre interprétation. Il utilise ainsi le terme de norme comme une notion englobante

<sup>309</sup> Le traité de Maastricht employait l'expression « *rule of law* » dans la version anglaise, et « prééminence du droit » dans la version française. Le traité d'Amsterdam remplace les termes français par « Etat de droit ». V. aussi Carpano, E., *Etat de droit et droits européens, L'évolution du modèle de l'Etat de droit dans le cadre de l'europanisation des systèmes juridiques*, 2005

<sup>310</sup> Manners, I., « Normative Power Europe : A Contradiction... », *op.cit.*, p.242. En V.O. : « far more contested »

<sup>311</sup> Manners, I., « The symbolic manifestation of the EU's normative role in world politics », in Elgström, O. et Smith, M. (dir.), *op.cit.*, p.72

<sup>312</sup> TUE, J.O. n°C.83, 30 mars 2010. « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux Etats membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes », p.17

<sup>313</sup> Priolla, F-X., et Siritzky, D., *Le Traité de Lisbonne*, 2008, p.33. Le mécanisme préventif prévu par l'article 7 a été introduit par le traité de Nice, J.O. n°C.80, 10 mars 2001.

<sup>314</sup> TUE, *op.cit.*, p.17 : « Ces valeurs sont communes aux Etats membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ».

<sup>315</sup> Priolla, F-X., et Siritzky, D., *op.cit.*, p.35 ; TUE, *op.cit.*, p.17 : « 1. L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples [...] ».

<sup>316</sup> Manners, I., « The constitutive nature of values, images and principles in the European Union », in Lucarelli, S. et Manners, I. (dir.), *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, 2006, p.33. En V.O. : « are more specific to the way progressive social democracy is constitutive of the EU ».



et, bien qu'il se base sur les textes fondateurs de l'UE, il ne considère pas ces normes uniquement sous l'aspect de la prescription juridique – suivant en cela la lecture constructiviste de ce qu'est une norme<sup>317</sup>. Ces normes traduisent à la fois les principes fondateurs de l'UE, les principes qui guident son action, et ses objectifs. La seule distinction qu'applique Ian Manners est la distinction entre normes majeures et mineures. A cet égard, Franck Petiteville estime à juste titre que le débat sur l'Europe et les normes reste confus : il mêle des normes européennes, des normes en cours d'internationalisation et des normes universalisées ; ainsi que des normes politiques et juridicisées – alors que l'UE n'a pas la même capacité de diffusion et d'influence suivant ces différents types de normes<sup>318</sup>.

Au fil des écrits de Ian Manners apparaît d'ailleurs, d'une manière de plus en plus affirmée, la considération selon laquelle l'UE est une vraie puissance normative parce que les normes qu'elle diffuse ont des « points de référence externes » – soutenant ainsi la construction d'une société mondiale plutôt que sa propre position de puissance<sup>319</sup>. Les références externes sont par exemple les textes des Nations unies, ou encore la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH). Les normes européennes seraient donc des normes issues de textes régionaux et internationaux, que l'UE chercherait à diffuser. Ian Manners montre d'ailleurs que les Etats membres de l'UE ratifient plus les conventions internationales que les autres Etats<sup>320</sup>. La qualité normative de la puissance européenne ne serait alors qu'une question de degré, par rapport à d'autres puissances. L'auteur se montre dans d'autres paragraphes plus affirmé quant à la spécificité de l'acteur européen, illustrant les aléas d'un concept non figé. Nous discuterons cette réflexion dans la deuxième partie, à propos des normes mobilisables en matière pénitentiaire. Il s'agira de comprendre si ces normes ont un point de référence externe et comment elles sont opérationnalisées, mises en contexte.

On peut par ailleurs rapprocher les normes selon Ian Manners de l'étude des « préférences » européennes que propose Zaki Laïdi : « La norme, surtout quand elle est construite, renvoie à des enjeux, à des préférences économiques, sociales ou culturelles. Elle constitue un

<sup>317</sup> Saurugger, S., *op.cit.*, p.172

<sup>318</sup> Petiteville, F., *La politique internationale...*, *op.cit.*, pp.213-214. V. aussi Sjursen, H., in Elgström, O. et Smith, M. (dir.), *op.cit.*, pp.96-97

<sup>319</sup> « external reference points », Manners, I., « The European Union as a Normative Power : A Response... », *op.cit.*, p.171 et s.

<sup>320</sup> *Op.cit.*, p.173. Il conclue : « What the chart suggests is that the pooling of sovereignty has made EU member states more accepting of external cosmopolitan international law treaties ».



révélateur de préférences<sup>321</sup> ». Ainsi, la vision de Zaki Laïdi, plus politique et bien que trop systématique<sup>322</sup>, le conduit à affirmer que « La priorité [de l'UE] n'est pas d'exporter ses valeurs au nom d'un messianisme qui ne serait plus de saison, mais de faire reconnaître par le système international les préférences qui fondent son originalité<sup>323</sup> ». Chez les deux auteurs, les droits de l'homme occupent une place centrale dans le concept de puissance normative.

L'approche idéale de Ian Manners le conduit à écarter une autre acception du terme norme, au sens plus technique : « Modèle ou *standard*, pas toujours obligatoire, auquel on peut se conformer dans la réalisation d'une opération technique<sup>324</sup> ». Les normes peuvent en effet représenter des standards que définissent des acteurs pour pouvoir normaliser leur activité, échanger et travailler ensemble – par exemple, les normes émises par le *Codex Alimentarius* reconnues par l'accord SPS (sanitaire et phytosanitaire) de l'Organisation mondiale du commerce<sup>325</sup>. Les standards<sup>326</sup> en question comportent un degré de précision que n'ont pas nécessairement les normes évoquées par Ian Manners. Cette acception du terme « norme » relève d'une version plus classique de la puissance, la capacité pour un acteur de faire prévaloir ses normes en matière économique, donc proche de la puissance économique qu'évoque Duchêne lorsqu'il liste les attributs formant le *civilian power*. Ici en effet, les standards sont principalement posés avec des points de référence internes, pour reprendre les termes de Ian Manners. Dans ce domaine, l'UE a une grande expérience et peut exercer une certaine influence, par exemple en matière de normes environnementales<sup>327</sup>.

Comment s'organise, selon Ian Manners, la diffusion de ces normes, qui lui permet de qualifier l'UE de puissance normative ? C'est en effet « l'absence relative de force physique

---

<sup>321</sup> Laïdi, Z., *op.cit.*, p.65

<sup>322</sup> V. la critique approfondie de Franck Petiteville, *La politique internationale...*, *op.cit.*, pp.212-213 : « On retrouve en somme les arguments de Robert Kagan [dépeignant une Europe faible, Vénus, face aux Etats-Unis Mars] sous forme inversée, la « faiblesse » de l'Europe moquée par ce dernier face aux Etats-Unis étant ici transfigurée en une forme de supériorité morale ».

<sup>323</sup> Laïdi, Z., *op.cit.*, p.66. Il identifie six préférences : le refus de la *Realpolitik*, la croyance en la force socialisatrice du commerce, l'adhésion à des valeurs sociales non marchandes, le primat de la responsabilité élargie sur la souveraineté nationale, la « prise au sérieux » des droits individuels et la volonté de les élargir, la compassion politique face aux déséquilibres sociaux mondiaux.

<sup>324</sup> Troper, M., Lochak, D. et Jori, M., « Norme », *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, 1993, p.399. Les auteurs soulignent.

<sup>325</sup> Cité par Borraz O., « Les normes : instruments dépolitisés de l'action publique », in Lascoumes, P. et Le Galès, P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, 2004, p.130

<sup>326</sup> Pour la différence entre normes et standards, v. Borraz, O., *ibid.*

<sup>327</sup> Laïdi, Z., *op.cit.*

dans l'imposition des normes<sup>328</sup> » qui l'a conduit à étudier cet aspect de l'UE. Ian Manners relève six facteurs de diffusion des normes<sup>329</sup> :

- **La contagion.** Il s'agit d'une diffusion non intentionnelle d'idées, à d'autres acteurs politiques. Cette modalité de diffusion pourrait être rapprochée du « *soft power* » développé par Joseph Nye, selon lequel une puissance peut exercer un « pouvoir attractif » sur des acteurs tiers, les conduisant à vouloir intégrer ses valeurs<sup>330</sup>.
- **La diffusion d'informations**, plus précisément de communications stratégiques et de discours émis par des organes de l'UE – une méthode que les agents européens emploient énormément.
- **La diffusion procédurale**, qui consiste à institutionnaliser les relations qu'entretient l'UE avec un acteur tiers, à l'aide d'un accord de coopération, de la candidature de l'UE à une organisation internationale ou encore de l'élargissement de l'UE.
- **Le transfert**, à travers l'échange de biens, de services ou d'aide au développement avec des acteurs tiers.
- **La diffusion manifeste** (« *overt diffusion* ») est permise par la présence physique de l'UE dans des Etats tiers ou dans des organisations internationales. On pense par exemple aux délégations de l'UE à travers le monde.
- **Le filtre culturel**, enfin, n'est pas une modalité de diffusion des normes mais plutôt une condition : ce filtre affecte l'effet des normes promues pour les acteurs qui les reçoivent, conduisant soit à un apprentissage et une adoption de ces normes, soit à leur rejet<sup>331</sup> – cette notion de filtre fait écho, tout comme les facteurs de diffusion ci-dessus, aux recherches sur le transfert de politiques publiques ou l'eupéanisation<sup>332</sup>.

Par ces différents moyens, l'UE s'engage pour diffuser et défendre ses normes constitutives. On peut cependant s'interroger sur l'absence de force physique qu'a constatée Ian Manners. Si l'on n'observe en effet aucune mobilisation de la force physique dans les relations entre

---

<sup>328</sup> Manners, I., « Normative power Europe reconsidered : beyond the crossroads », *JEPP*, 2006, p.184. En V.O. : « What has been significant in these norm diffusion factors was the relative absence of physical force in the imposition of norms ».

<sup>329</sup> En s'inspirant des auteurs suivants : Whitehead (1996), Manners and Whitman (1998), et Kinnvall (1995). Manners, I., « Normative Power Europe : A Contradiction... », *op.cit.*, p.244

<sup>330</sup> Nye, J., « Soft Power », *Foreign Policy*, 1990 ; Nye, J., *Soft Power : The Means to Success in World Politics*, 2004. J. Nye souligne cependant qu'une puissance peut utiliser le *soft power* à des fins stratégiques.

<sup>331</sup> Manners, I., « Normative Power Europe : A Contradiction... », *op.cit.*, p.245 : « The cultural filter is based on the interplay between the construction of knowledge and the creation of social and political identity by the subjects of norm diffusion. Examples of the cultural filter at work include the diffusion of democratic norms in China, human rights diffusion in Turkey, or environmental norms in Britain ».

<sup>332</sup> Saurugger, S., *op.cit.*, chap.8. Ces recherches proposent cependant une lecture plus élaborée des effets de la diffusion que l'approche dichotomique du modèle de Ian Manners (« absorption » ou « rejet » des normes).

l'UE et les acteurs tiers (les Etats) qu'elle cherche à convaincre, cela ne signifie pas pour autant que les termes de l'échange sont égaux. Les échanges se forment dans un contexte de négociation entre acteurs qui implique un certain rapport de force, ou tout au moins un degré de contrainte, lié notamment à l'asymétrie entre les partenaires, que Ian Manners n'aborde qu'indirectement. Il n'est pas évident, dès lors, que l'absence de force physique soit un critère suffisant de distinction entre les différents types de puissance<sup>333</sup>. Mario Telò propose pour sa part de retenir que l'UE préfère la persuasion à la coercition<sup>334</sup> – mais là encore la distinction n'est pas toujours évidente dans les faits<sup>335</sup>.

En fin de compte, c'est bien sa conduite éthique, « réflexive<sup>336</sup> », qui permet, selon Ian Manners, de qualifier un acteur de puissance normative, « au sens de puissance contribuant à établir les normes et les règles de la gouvernance mondiale<sup>337</sup> ».

## 2. L'exemplarité du modèle politique

La puissance normative de l'Union européenne s'illustre aussi par la particularité de la construction de cet acteur, du point de vue interne comme international. C'est en effet dans un contexte spécifique qu'a été construite la Communauté européenne, puis l'Union, selon des modalités inédites qui en font, pour certains, un « modèle politique » ou tout au moins une amorce de modèle<sup>338</sup>. Ian Manners affirme que « La différence normative de l'Union européenne vient de son contexte historique, de son système politique hybride et de sa construction politico-légale<sup>339</sup> ». La première spécificité de l'UE provient en effet de son histoire : la construction de la Communauté européenne, fondée sur la volonté, après la seconde guerre mondiale, d'assurer la paix entre les anciens ennemis européens.

<sup>333</sup> V. Forsberg, T., « Normative Power Europe, Once Again... », *op.cit.*

<sup>334</sup> Telò, M., *Relations internationales, Une perspective européenne*, 2010, p.186

<sup>335</sup> Tocci, N. « Profiling Normative Foreign Policy : The European Union and its Global Partners », in Tocci, N. (dir.), *op.cit.*, p.9

<sup>336</sup> En V.O. : « self-reflexive ». V. Diez, T., « Constructing the Self and Changing Others : Reconsidering 'Normative Power Europe' », *Millennium*, 2005 ; Manners, I., « The European Union as a Normative Power : A Response... », *op.cit.* ; « Normative power Europe reconsidered... », *op.cit.* Pour une vision plus critique, v. Scheipers, S. et Sicurelli, D., « Normative Power Europe : A Credible Utopia ? », *JCMS*, 2007.

<sup>337</sup> Telò, M., *op.cit.*, p.186

<sup>338</sup> « L'Union européenne se présente comme le noyau d'une construction originale, qui combine une logique politique proprement européenne et un ensemble de rapports, directs ou indirects, entre des logiques politiques stato-nationales. Mettre cette construction en relation avec un « modèle », c'est la désigner comme instance d'un cas général, qui, même en l'absence d'autres cas concrets, peut néanmoins se penser dans sa cohérence abstraite ». Crowley, J., « Vers l'institutionnalisation d'un modèle politique européen ? », in Lesquesne, C. et Surel, Y., *L'intégration européenne, entre émergence institutionnelle et recomposition de l'Etat*, 2004, p.81

<sup>339</sup> Manners, I., « Normative Power Europe : A Contradiction... », *op.cit.*, p.240. En V.O. : « [...] the EU's normative difference comes from its historical context, hybrid polity and political-legal constitution ».



« [...] L'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre. L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée. [...] Le gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe. La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne, et changera le destin de ces régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes<sup>340</sup> ».

La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) instituée par le traité de Paris en 1951 visait à relancer les efforts d'unification de l'Europe occidentale<sup>341</sup>. La construction européenne s'est faite à l'origine selon une logique fonctionnaliste, plutôt que comme une construction politique d'ensemble, à l'image du Conseil de l'Europe. Le renforcement des relations économiques dans un secteur précis, celui du charbon et de l'acier, permettait en effet de créer des « solidarités de fait » avec, pour horizon lointain, une unification politique. De plus, les institutions de la CECA étaient « profondément différentes des formes traditionnelles de la coopération interétatique<sup>342</sup> ». La Haute Autorité, indépendante des gouvernements nationaux, disposait en effet d'un pouvoir contraignant sur les industries du charbon et de l'acier. L'assemblée commune, le conseil des ministres et la cour de justice complétaient le dispositif institutionnel. Ce modèle a été repris pour la suite de la construction européenne, en adaptant la répartition des pouvoirs.

Ainsi, dès la construction de la CECA, « la supranationalité se trouve au cœur du système<sup>343</sup> ». La CECA, et la CEE à sa suite, sont distinctes d'une organisation interétatique classique, par cette supranationalité, caractérisée par les principes d'effet direct et de primauté du droit communautaire. Bien qu'ils ne soient pas inscrits dans le traité, ces principes seront affirmés par la Cour de justice en 1963 et 1964<sup>344</sup>. Ainsi, « le droit communautaire prend ses distances avec le droit international<sup>345</sup> ».

---

<sup>340</sup> Schuman, R., Déclaration du 9 mai 1950.

<sup>341</sup> D'autres organisations de coopération, telles que l'Organisation du Pacte de Bruxelles, l'OECE ou encore le Conseil de l'Europe, précédemment mises en place, n'ayant pas permis de surmonter les réticences britanniques et scandinaves, selon S. Van Raepenbusch, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, p.37

<sup>342</sup> *Op.cit.*, p.38

<sup>343</sup> Blumann, C., Dubouis, L., *Droit institutionnel...*, *op.cit.*, p.5

<sup>344</sup> Effet direct de certaines normes : CJCE, 5 février 1963, aff. 26/62, Van Gend en Loos, *Rec. CJCE*, p.1 ; Primauté des normes communautaires sur les normes nationales : CJCE, 15 juillet 1964, aff. 6/64, Costa c./ ENEL : *Rec. CJCE*, p.1141

<sup>345</sup> Blumann, C., et Dubouis, L., *op.cit.*, p.56. Même si, remarquent ces auteurs, l'on assiste aujourd'hui à un certain « retour des Etats » - v. pp.56-57.



La construction européenne a été avant tout incrémentale, progressive, selon un « processus non planifié<sup>346</sup> » et difficilement prévisible, dans une évolution constante. John Crowley note qu'elle est remarquable par la densité des interactions qu'elle permet<sup>347</sup>. Il souligne aussi que « La coopération suppose une compatibilité des régimes politiques internes<sup>348</sup> » – au prix, si nécessaire, d'une harmonisation entre ceux-ci. Plus largement, l'intégration, et non plus uniquement la coopération, a gagné du terrain, marquant la nature juridique complexe de l'UE, comme l'avait affirmé la Cour de justice. Ainsi, « L'Union passe par la coexistence de deux logiques de légitimité politique – interétatique et supranationale – dont ses institutions caractéristiques représentent l'intersection<sup>349</sup> ».

La seconde spécificité européenne provient dès lors de sa forme politique originale qui, dans une logique de mise en commun par les Etats membres, repose sur une répartition des compétences entre l'UE et les Etats membres. C'est une idée venue à l'usage, nous rappellent Claude Blumann et Louis Dubouis<sup>350</sup>. L'UE est bâtie, selon les domaines, sur l'intégration ou sur une coopération plus traditionnelle entre les Etats membres<sup>351</sup>. L'UE exerce certaines compétences, selon le principe d'attribution<sup>352</sup>. « L'attribution de compétences à l'UE a pour corollaire la limitation irréversible des pouvoirs et, partant, de la souveraineté qui en découle pour les Etats membres<sup>353</sup> ». Selon les domaines, la compétence de l'UE est exclusive ou partagée<sup>354</sup>, l'exercice des compétences européennes devant respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Enfin, la formulation des politiques publiques au sein de l'UE<sup>355</sup> et le processus de décision au sein du Conseil, l'institution représentative des Etats membres, participent de ce montage institutionnel particulier.

L'UE apparaît alors comme un échelon à même de répondre aux enjeux issus de la globalisation. En tant qu'organisation régionale, elle présente des spécificités, tant au niveau de son histoire que de son fonctionnement. Pour autant, elle peut offrir une inspiration à

---

<sup>346</sup> Courty, G., et Devin, G., *op.cit.*, p.40

<sup>347</sup> Crowley, J., in Lequesne, C. et Surel, Y., *op.cit.*, p.90

<sup>348</sup> *Ibid.*

<sup>349</sup> *Op.cit.*, p.91

<sup>350</sup> Blumann, C., et Dubouis, L., *Droit institutionnel...*, *op.cit.*, p.410

<sup>351</sup> Une coopération qu'Helen Wallace qualifie de « transgouvernementale », v. Wallace, H., « An Institutional Anatomy and Five Policy Modes », in Wallace, H., Pollack, M. et Young, A. (dir.), *Policy Making in the European Union*, 2010, pp.100-101

<sup>352</sup> Prévu à l'art. 5 du TUE.

<sup>353</sup> Van Raepenbusch, S., *op.cit.*, p.156

<sup>354</sup> Pour plus de détails, v. l'art.2 du TFUE

<sup>355</sup> V. Wallace, H., Pollack, M. et Young, A. (dir.), *op.cit.*

d'autres parties du monde. L'UE serait un exemple de néo-régionalisme approfondi, selon les termes de Mario Telò, qui la qualifie de « laboratoire le plus avancé au niveau des formes institutionnelles de la coopération par l'intégration régionale<sup>356</sup> ». L'UE devient ainsi une « référence » pour d'autres parties du monde, et mène une « politique consciente de régionalisation du monde<sup>357</sup> » en soutenant la pratique de la coopération régionale sur d'autres continents, que ce soit en passant des accords interrégionaux (Mercosur, ASEM) ou par la coopération au développement (exemple des relations avec les Etats d'Afrique, Caraïbes et Pacifique dits « ACP »). L'UE ne fait pas que diffuser ses normes, elle travaille aussi à faire connaître son modèle d'organisation politique.

Dès lors, ce modèle européen doit être également abordé du point de vue mondial, puisqu'il représente une évolution des relations entre Etats.

« On peut [...] conclure que le concept westphalien de souveraineté n'est plus d'application au niveau de l'Union européenne et qu'un nouvel équilibre entre le pouvoir de l'Etat et des institutions européennes, entre l'unité et la diversité nationale, est en train de se stabiliser<sup>358</sup> ».

Si l'on considère en effet l'UE comme un acteur global, on doit nécessairement admettre que la logique de construction interne qui la caractérise aboutit à une lecture du monde en termes de coopération, plutôt que de confrontation (caractéristique de la *Realpolitik*<sup>359</sup>). L'UE met en avant l'interdépendance entre les acteurs mondiaux, une interdépendance née de la globalisation et des menaces transnationales, et riche en termes politiques. L'UE cherche en effet à favoriser, dans cette logique, une régulation poussée de la globalisation et une institutionnalisation de la coopération internationale<sup>360</sup>. C'est ainsi que Ian Manners évoque la nature cosmopolitique de la puissance normative européenne<sup>361</sup> : il s'agit de contribuer à fonder une société globale, qui transcende les Etats.

Aussi, la puissance européenne ne peut être considérée comme une puissance classique, ce qu'elle ne peut de toutes façons devenir<sup>362</sup>, mais plutôt comme un « médiateur

---

<sup>356</sup> Telò, M., 2010, *op.cit.*, p.176

<sup>357</sup> *Op.cit.*, p.177 ; V. aussi Börzel, T.A. et Risse, T., « Diffusing (Inter-) Regionalism, The EU as a Model of Regional Integration », *KFG Working Paper Series*, 2009

<sup>358</sup> Telò, M., *op.cit.*, p.181

<sup>359</sup> V. Laïdi, Z., *op.cit.*, p.67

<sup>360</sup> Elle chercherait, en ce sens, à poursuivre les « *milieu goals* » dont parle Wolfers, à forger le milieu dans lequel elle évolue. Tocci, N., « Profiling Normative Foreign Policy... », *op.cit.*, p.7

<sup>361</sup> Manners, I., « The European Union as a Normative Power : A Response... », *op.cit.*, p.174

<sup>362</sup> Telò, M., *op.cit.*, p.187

s'évanouissant<sup>363</sup> », une « institution transitoire [...] qui crée les conditions d'une nouvelle société [...] en réorganisant les éléments hérités de l'institution même qui doit être dépassée<sup>364</sup> ». En exerçant sa puissance normative au service du cosmopolitisme, l'UE deviendrait de moins en moins puissante puisque son caractère exceptionnel serait réduit.

L'UE, puissance normative, contribuerait donc à diffuser les normes cosmopolitiques et favoriserait ainsi une institutionnalisation de la société mondiale. Approfondir le concept de puissance normative nous a conduits, à nouveau, au croisement d'une réflexion analytique et d'une réflexion normative. L'UE y est abordée à travers ce qu'elle est, pourrait être *et* devrait être, ou pourrait représenter symboliquement. Si cette approche en termes normatifs de l'UE peut paraître extrême<sup>365</sup>, elle apporte néanmoins de nombreux éléments de réflexion relatifs à la signification que revêt la construction européenne. Elle nous conduit, dès lors, à interroger nos grilles de lecture habituelles.

### ***Section B. La diffusion de la représentation de l'Union comme puissance normative***

Si l'on peut dire du concept de puissance normative qu'il s'agit d'une représentation partagée de l'Union européenne, c'est parce que ce concept ne s'est pas arrêté à la communauté des chercheurs. Il est en effet régulièrement utilisé par les acteurs mêmes de l'Union, politiques et institutionnels, comme un moyen de définir l'identité européenne sous un jour positif. L'enjeu est, pour ces acteurs, de renforcer la légitimité européenne en communiquant sur son identité normative – construite grâce à la confrontation de l'UE avec l'extérieur (§1). Au-delà, les représentations populaires ont relayé le concept de puissance normative, y puisant une image positive de l'UE, comme « *force for good* » dans le champ international, une force au service du bien (§2).

---

<sup>363</sup> Ian Manners emprunte cette image du « *vanishing mediator* » à Etienne Balibar, v. note suivante. Etienne Balibar l'emprunte lui-même à Fredric Jameson, tout en l'adaptant. Manners, I., « The European Union as a Normative Power : A Response... », *op.cit.*

<sup>364</sup> Balibar, E., « Europe : Vanishing Mediator », *Constellations*, 2003, p.334. En V.O. : « This is the figure (admittedly presented in speculative terms) of a transitory institution, force, community, or spiritual formation that creates the conditions for a new society and a new civilizational pattern – albeit in the horizon and vocabulary of the past – by rearranging the elements inherited from the very institution that has to be overcome ».

<sup>365</sup> Helene Sjursen nous montre que d'autres scénarios sont possibles – et plus probables. V. Sjursen, H., in Elgström, O. et Smith, M. (dir.), *op.cit.*



## §1 – Une représentation popularisée par l’Union européenne

Au fur et à mesure de la construction européenne, se sont affirmés certains principes et normes qui ont été considérés comme constituant l’identité de l’Union européenne. Le concept de puissance normative européenne est basé sur les textes qui consacrent ces normes fondatrices ; mais aussi sur la réflexion menée au sein de l’Union sur son identité, en rapport avec l’extérieur (1). Ce concept est alors repris par les acteurs européens, quitte à le simplifier ou à s’éloigner de son sens originel. Il leur permet de donner à voir une certaine représentation de l’UE sur la scène internationale, de lui donner un sens (2).

### 1. L’Union européenne en quête d’une identité aux fondements normatifs

L’interrogation sur l’identité de l’Union européenne n’est pas nouvelle<sup>366</sup>, que l’on entende par là l’identité culturelle de l’Europe qui la sous-tendrait, ou l’identité politique de l’Union. L’identité politique est celle qui nous intéresse ici comme base de la construction européenne<sup>367</sup>.

« Dans sa *définition fondamentale*, l’identité politique est le projet global et intégrateur qui est partagé par les membres de la communauté politique, ou en d’autres termes l’ensemble de valeurs et principes politiques et sociaux dans lesquels ils se reconnaissent comme un « nous »<sup>368</sup> ».

L’enjeu est en effet que l’UE ait un sens partagé pour ses membres, Etats comme citoyens, afin que ceux-ci lui reconnaissent une légitimité substantielle<sup>369</sup>.

Comment la question de l’identité de l’UE a-t-elle été abordée ? L’UE est progressivement apparue comme une entreprise de construction d’un ordre juridique et politique. Dans ce cadre, les acteurs du processus ont été finalement amenés à définir les principes qui régissaient leur entreprise et plus profondément, ce qui les unissait. La négociation des traités, en premier lieu desquels le traité de Maastricht, qui institue l’UE, a donné lieu à des

---

<sup>366</sup> V. Huber, S., *Polyphonie sur l’identité européenne : aux origines d’un discours identitaire, 1962-1973*, thèse de doctorat en relations internationales, Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement, Genève, 2009

<sup>367</sup> « The identity that plays a pivotal role for legitimacy is political, not social or cultural ». Cerutti, F., « Why political identity and legitimacy matter in the EU », in Cerutti, F. et Lucarelli, S. (dir.), *The Search for a European Identity, Values, Politics and Legitimacy in the EU*, 2008, p.6

<sup>368</sup> *Ibid.* En V. O. : « In its *core definition*, political identity is the overarching and inclusive project that is shared by the members of the polity, or in other words the set of political and social values and principles in which they recognize themselves as a ‘we’ ». L’auteur souligne.

<sup>369</sup> Une légitimité qui n’est pas basée uniquement sur les performances de l’Union, comme le souligne F. Cerutti (*op.cit.*, p.10 et s.)



réflexions sur les normes constitutives de celle-ci. La protection des droits de l'homme au sein de l'UE a cependant des racines plus anciennes. La reconnaissance a été progressive : ainsi, le traité de Rome ne contient aucune disposition en faveur des droits de l'homme<sup>370</sup>. Les droits de l'homme étaient le domaine du Conseil de l'Europe, dont les membres devaient adhérer à la CEDH de 1950<sup>371</sup>. A la fin des années 1960, la Cour de justice des Communautés européennes a commencé à affirmer que le respect des droits fondamentaux faisait partie de l'héritage juridique de la Communauté européenne<sup>372</sup>. C'est donc la jurisprudence qui initie la garantie du respect des droits fondamentaux par les autorités communautaires, en tant que « principes généraux du droit communautaire »<sup>373</sup>.

Par suite, l'intérêt porté au respect des droits de l'homme par les institutions communautaires et les Etats membres a été affirmé dans plusieurs textes déclaratoires<sup>374</sup>. On est ici dans une démarche différente de l'action jurisprudentielle, puisque l'enjeu n'est pas tant de reconnaître les droits fondamentaux que de recenser les principes fondateurs d'une future union. Cependant, il s'agit bien d'un double mouvement parallèle notable<sup>375</sup>. La déclaration de Copenhague du 14 décembre 1973 des chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres de la CEE sur l'identité européenne entend « sauvegarder les principes de la démocratie représentative, du règne de la loi, de la justice sociale – finalité du progrès économique – et du respect des droits de l'homme, qui constituent des éléments fondamentaux de l'identité européenne<sup>376</sup> ». Notons la tentative de définition de l'identité européenne par les normes, ainsi que l'absence du principe de liberté. La déclaration interinstitutionnelle (Parlement, Conseil et Commission européenne) du 5 avril 1977 concernant le respect des droits

<sup>370</sup> « Si certaines de ses dispositions sont protectrices des droits individuels [...], ces dispositions sont conçues dans la perspective de la constitution d'une communauté économique et les droits qu'elles consacrent ne peuvent être qualifiés de fondamentaux en ce qu'ils sont compris comme les moyens de la réalisation de cet objectif économique ». Sudre, F., *Droit européen et international des droits de l'homme*, 2012, p.144

<sup>371</sup> Bien que, comme le fait remarquer F. Petiteville, « la France ne ratifia celle-ci qu'en 1974 et n'admit les requêtes individuelles devant la Cour européenne des droits de l'homme qu'en 1981 ». Petiteville, F., *La politique internationale...*, *op.cit.*, p.125

<sup>372</sup> Alston, P. et Weiler, J., in Alston, P. (dir.), *op.cit.*, p.10

<sup>373</sup> Les jalons de cette jurisprudence sont : CJCE, 12 novembre 1969, aff.29/69, Stauder ; CJCE, 17 décembre 1970, aff.11/70, Internationale Handelsgesellschaft ; CJCE, 14 mai 1974, aff.4/73, Nold. V. Sudre, F., *op.cit.*, p.145

<sup>374</sup> V. Sudre, F., *op.cit.*, p.152 ; Commission des Communautés européennes, *L'Union européenne et les aspects extérieurs de la politique des droits de l'homme : de Rome à Maastricht et au-delà*, Communication au Conseil et au Parlement européen, COM(95) 567, 22 novembre 1995

<sup>375</sup> Selon J. Molinier, qui note que ces deux mouvements, l'un d'essence politique et l'autre de nature juridique, se rejoignent avec le préambule de l'Acte unique européen « dont la Cour de justice dira qu'il « réaffirme » sa jurisprudence en matière de droits fondamentaux et qui met en exergue la plupart des principes dont il sera dit plus tard qu'ils fondent l'Union ». Molinier, J., *Les principes fondateurs de l'Union européenne*, 2005, p.46. Il cite l'arrêt CJCE, 18 mai 1989, aff.249/86, Commission c./ République fédérale d'Allemagne.

<sup>376</sup> *Bulletin des Communautés européennes*, n°12, décembre 1973. Paragraphe 1.

fondamentaux et de la CEDH, la déclaration de Copenhague du Conseil européen du 8 avril 1978 sur la démocratie, et la déclaration des droits et libertés fondamentaux adoptée par le Parlement européen le 12 avril 1989 expriment à nouveau cet attachement européen pour les droits de l'homme.

La véritable consécration juridique intervient avec le traité de Maastricht sur l'Union européenne (TUE), qui, en 1992, inscrit les droits de l'homme dans les traités<sup>377</sup>. Dans son préambule, les Etats membres des Communautés européennes confirment « leur attachement aux principes de la liberté, de la démocratie et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'Etat de droit<sup>378</sup> ». Surtout, l'article F§2 énonce que

« L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire ».

Le traité d'Amsterdam, qui porte révision en 1997 du TUE et du traité instituant la Communauté européenne (TCE), conserve ce paragraphe, mais le fait précéder d'un paragraphe 1 inspiré du préambule cité précédemment : « L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit, principes qui sont communs aux États membres<sup>379</sup> ». Ce traité prévoit pour la première fois que l'Union européenne est *fondée* sur ces principes<sup>380</sup>. Ces principes représentent à présent de véritables principes constitutionnels de l'UE<sup>381</sup>. Leur respect devient une condition pour qu'un Etat puisse demander l'adhésion à l'UE (art.49 TUE ; ex-art.O), et une procédure de contrôle du respect de ces principes par les Etats membres est instaurée (art.7 TUE ; ex-F.1).

« C'est assigner à ces principes dans le cadre de l'ordre communautaire, et notamment au principe du respect des droits de l'homme, la fonction objective qui est la leur dans un Etat de droit : celle de principes directeurs de toute activité de l'Etat, de valeurs prééminentes auxquelles est soumise l'action de l'ensemble des pouvoirs publics. Cela conduit à assujettir l'Union, et plus particulièrement la Communauté européenne, dans l'exercice de toutes ses activités au respect des droits de l'homme<sup>382</sup> ».

---

<sup>377</sup> Le préambule de l'Acte unique européen (1986) comporte toutefois une référence à la démocratie et aux droits de l'homme. *J.O.* n°L.169, 29 juin 1987

<sup>378</sup> *J.O.* n°C.191, 29 juillet 1992

<sup>379</sup> *J.O.* n°C.340, 10 novembre 1997

<sup>380</sup> « [...] on peut considérer que sont des principes fondateurs, au sens du traité, les notions, valeurs ou principes sur lesquels s'appuie ou que souhaite garantir le régime politique ». Molinier, J., *op.cit.*, p.25. La première référence explicite aux « fondements de l'Union » se trouve dans le rapport de la Commission sur l'Union européenne, en 1975 (COM(75) 400).

<sup>381</sup> La CJCE devient compétente pour connaître de l'art.6§2.

<sup>382</sup> Sudre, F., *op.cit.*, p.154

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne signée le 7 décembre 2000<sup>383</sup> rappelle les « valeurs communes » de l'Union et établit un « catalogue<sup>384</sup> », ou une « liste<sup>385</sup> », des droits fondamentaux. Ces droits sont regroupés autour de six « valeurs fondamentales<sup>386</sup> » : dignité, liberté, égalité, solidarité, citoyenneté, justice. La Charte n'innove pas, mais rassemble ces droits dispersés en un même texte : « Elle exprime le droit existant en la matière et fait œuvre de codification<sup>387</sup> », permettant ainsi de rendre ces droits plus « visibles » pour les citoyens européens – selon les termes du préambule<sup>388</sup>. Elle est à présent inscrite dans les sources du droit de l'Union avec l'entrée en vigueur le 1er décembre 2009 du TUE révisé par le traité de Lisbonne, dont l'article 6§1 lui confère « la même valeur juridique que les traités<sup>389</sup> ». Les institutions de l'UE doivent donc respecter les droits fondamentaux inscrits dans la Charte, dans l'exercice de leurs compétences, et les Etats membres<sup>390</sup> également, lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'UE.

A la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'article 2 du TUE énonce à présent :

« L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes<sup>391</sup> ».

Enfin, le TUE révisé prévoit l'adhésion de l'UE à la CEDH (art.6§2), ce qui suppose des aménagements encore en discussion.

Comme les analyses présentées plus haut concernant la puissance civile puis normative européenne, la quête menée au sein de l'UE sur sa propre identité prend place sous la forme d'une réflexion sur son positionnement par rapport à l'extérieur. C'est la relation de l'UE avec des Etats tiers, ou encore son inscription dans un ordre international marqué par des évolutions politiques majeures, qui poussent institutions communautaires et Etats membres à mieux définir ce qui constitue l'identité européenne. Ainsi, la réflexion sur l'identité *internationale* de l'UE a inspiré une réflexion plus générale sur l'identité de l'UE.

---

<sup>383</sup> La Charte a été modifiée et proclamée à nouveau en décembre 2007.

<sup>384</sup> Sudre, F., *op.cit.*, p.158

<sup>385</sup> Molinier, J., *op.cit.*, p.35

<sup>386</sup> Sudre, F., *op.cit.*, p.160

<sup>387</sup> *Ibid.*

<sup>388</sup> J.O. n°C.83, 30 mars 2010

<sup>389</sup> *Ibid.*

<sup>390</sup> Avec certaines réserves pour la Pologne, le Royaume-Uni et, bientôt, la République tchèque, selon le Protocole n°30 aux traités.

<sup>391</sup> J.O. n°C.306, 17 décembre 2007



« L'identité implique une logique de la différence et cette logique du rapport entre soi et l'autre se situe au cœur du problème. Vue en termes de processus en cours de construction, l'identité est fondamentalement liée à la notion d'altérité, avec la construction de l'« autre » en tant qu'entité distincte de soi-même<sup>392</sup> ».

Sans nous attarder pour l'heure sur la façon dont l'UE construit les autres, nous remarquerons donc que son rapport avec l'extérieur a poussé les acteurs européens à mener une réflexion sur l'identité européenne. Cette réflexion a été menée par le truchement du langage des normes<sup>393</sup>.

Ainsi, la déclaration de Copenhague de 1973 visait à

« rédiger un document sur l'identité européenne permettant notamment de mieux définir [les] relations [des Etats membres] avec les autres pays du monde ainsi que les responsabilités qu'ils assument et la place qu'ils occupent dans les affaires mondiales<sup>394</sup> ».

Il s'agit donc de réfléchir à l'identité européenne en relation avec le reste du monde – alors même que les principes et valeurs proclamés ne sont pas propres aux Etats membres de la Communauté européenne<sup>395</sup>. L'identité européenne définie par cette déclaration s'articule en trois perspectives : « la cohésion des neuf pays membres de la Communauté », « l'identité européenne par rapport au monde », « le caractère dynamique de la construction européenne », qui constituent les trois parties du document. Cette volonté de construire une identité européenne renvoie à la volonté affirmée l'année précédente, au sommet de Paris, de transformer les relations entre Etats membres en une union européenne<sup>396</sup>. Mais c'est aussi une réaction, selon Georg Kreis, aux « mutations structurelles : d'une part la « concentration croissante des pouvoirs et des responsabilités entre les mains d'un très petit nombre de grandes puissances » explicitement mentionnée, d'autre part la décolonisation accélérée depuis 1960, étrangement passée sous silence dans cette déclaration<sup>397</sup> ». Georg Kreis rappelle que l'évolution internationale – notamment les relations avec les Etats-Unis – et

---

<sup>392</sup> Schwok, R., « Politique internationale de l'Union européenne et identité européenne : apports et limites des approches constructivistes », *RI*, 2009, p.83

<sup>393</sup> On peut d'ailleurs signaler l'influence de la CEDH, œuvre du Conseil de l'Europe et « épine dorsale de l'ordre normatif européen » selon G. Cohen-Jonathan (*Aspects européens des droits fondamentaux*, 2002, p.204) dans cette médiation.

<sup>394</sup> Première phrase de la Déclaration.

<sup>395</sup> Molinier, J., *op.cit.*, p.39

<sup>396</sup> Le président de la commission, François-Xavier Ortoli, déclare ainsi à propos du sommet de Paris de 1972 devant le Parlement européen le 13 février 1973 : « La préoccupation constante des participants à cette conférence fut la définition d'une identité européenne. C'est là l'expression d'un désir profond – et ressenti par tous nos peuples – de se distinguer du reste du monde, non seulement pour jouer un rôle propre dans ce monde et prendre ainsi en main la maîtrise du destin européen, mais aussi pour définir et mettre en œuvre un projet de civilisation qui soit de nouveau – pour reprendre une expression de Léon Blum – à échelle humaine ». Parlement européen, séance du 14 février 1973, *J.O.C.E.*, annexe 158, pp.109-139. Cité par G. Kreis, v. note suivante, p.57

<sup>397</sup> Kreis, G., « L'émergence de la notion d'« identité » dans la politique de la Communauté européenne. Quelques réflexions autour de la Déclaration du sommet de Copenhague de 1973 », *RI*, 2009, p.57



politico-sociale ont participé à inciter les Européens à mener cette réflexion<sup>398</sup>. La déclaration de Copenhague énonce à cet égard :

« L'Europe des Neuf est consciente des devoirs internationaux que lui impose son unification. Celle-ci n'est dirigée contre personne ni inspirée par une quelconque volonté de puissance. Au contraire, les Neuf sont convaincus que leur union sera bénéfique pour la communauté internationale tout entière, en constituant un élément d'équilibre et un pôle de coopération avec toutes les nations, quels que soient leur dimension, leur culture et leur système social ».

Ce texte rappelle la réflexion que mène Duchêne sur la position internationale de la Communauté européenne, publiée la même année<sup>399</sup>.

Sans lister toutes les étapes de la définition de l'identité européenne au regard de l'extérieur, il convient de mentionner l'étape majeure qu'ont représenté les élargissements successifs de la Communauté puis de l'UE. La préparation de ces élargissements a en effet obligé les acteurs européens à mieux définir ce qu'était la Communauté puis l'UE, notamment en s'interrogeant sur les conditions que devaient remplir les Etats candidats pour adhérer. Les élargissements des années 1980 (Grèce, Espagne, Portugal) constituent ainsi l'une des origines de la déclaration de Copenhague de 1978 sur la démocratie, qui avait pour but de se prémunir contre les risques d'autoritarisme au sein des régimes des Etats membres de la Communauté<sup>400</sup>. Mais c'est le vaste élargissement à l'Est (dix pays en 2004, deux en 2007) qui a conduit l'UE à se doter, progressivement, d'une procédure plus standardisée d'accession. A l'occasion de la préparation de cet élargissement, des conditions ont été posées à l'adhésion, conduisant à nouveau les institutions communautaires et les Etats membres à s'interroger sur ce qui caractérisait l'Union. « En définissant et énonçant les critères d'adhésion, l'UE a articulé explicitement les caractéristiques fondamentales qu'elle s'assignait à elle-même<sup>401</sup> ».

Les critères « de Copenhague<sup>402</sup> », formulés par le Conseil européen de Copenhague en juin 1993, ne sont pas seulement économiques :

« L'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des

---

<sup>398</sup> Kreis, G., *op.cit.*, pp.59-64

<sup>399</sup> V. pp.53 et s.

<sup>400</sup> Sedelmeier, U., « The EU's role as a promoter of human rights and democracy, Enlargement policy practice and role formation », in Elgström, O. et Smith, M., *op.cit.*, p.123

<sup>401</sup> *Op.cit.*, p.121. En V.O. : « By defining and spelling out the criteria for membership, the EU explicitly articulated the fundamental characteristics that it ascribed to itself ».

<sup>402</sup> Complétés lors du Conseil européen de Madrid en 1995.

minorités et leur protection, l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union [...]»<sup>403</sup>.

Ces critères ont depuis été repris par les traités<sup>404</sup>, ce qui en fait des caractéristiques de l'UE. « Ils n'étaient ainsi pas de simples conditions que les candidats devaient remplir, mais faisaient partie de l'image collective des Etats membres<sup>405</sup> ». Ces critères ont donc participé tant à la valorisation des droits de l'homme au sein de l'UE, qu'à mettre en avant le rôle que devait jouer cet acteur sur la scène internationale, en tant que promoteur des droits de l'homme et de la démocratie<sup>406</sup>.

A travers ces deux exemples, on observe la valeur des déclarations de l'UE. C'est par ces déclarations, reprises ensuite dans les textes fondateurs, que celle-ci crée progressivement son identité politique et normative. L'UE déclare certaines normes comme fondatrices de son identité, mais c'est bien au regard de l'extérieur, de sa position dans le monde, de l'évolution politique mondiale qu'elle le fait. Et ce sont ces normes qui, ensuite, lui permettront d'être qualifiée de puissance normative européenne. Les acteurs européens, dans leur quête d'identité, ont très tôt communiqué sur la représentation internationale de l'UE comme puissance civile ou normative – il s'agit en effet d'une image valorisable.

## **2. La communication de l'identité européenne comme puissance normative**

Les acteurs européens se sont emparés de la notion de « *soft power* », issue des travaux de Joseph Nye<sup>407</sup>, pour qualifier dans leurs discours la particularité de la position internationale de l'Union européenne, mettre en avant ses atouts, et construire ainsi son identité internationale. Si le terme de puissance normative est encore très peu utilisé, c'est pourtant ainsi que ses acteurs pensent l'Union<sup>408</sup>, lui attribuant alors une identité internationale connotée positivement, qu'il s'agira de communiquer aux citoyens et aux médias.

**Le *soft power* européen.** L'action extérieure de l'UE a d'abord concerné le commerce, ainsi que la politique de coopération au développement : deux domaines qualifiés de « *low*

<sup>403</sup> Conseil européen de Copenhague, *Conclusions de la présidence*, 21-22 juin 1993, p.25

<sup>404</sup> Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne, art. 49.

<sup>405</sup> Sedelmeier, U., in Elgström, O. et Smith, M., *op.cit.*, p.122. En V.O. : « They were thus not merely conditions to be met by applicants, but part of the member states' collective self-image ».

<sup>406</sup> *Ibid.*

<sup>407</sup> Nye, J., « *Soft Power* », *op.cit.*

<sup>408</sup> Diez, T., Albert, M. et Stetter, S. (dir.), *The European Union and Border Conflicts*, 2008 ; Pace, M., « The Construction of EU Normative Power », *JCMS*, 2007

*politics* », c'est-à-dire considérés comme moins stratégiques que la « *high politics* » – dont la diplomatie classique est l'exemple phare<sup>409</sup>. Dans ces domaines cependant, la Communauté puis l'UE représentent un acteur majeur. Ce constat a conduit l'ancien ministre belge des affaires étrangères Mark Eyskens à affirmer, en 1991, que « l'Europe est un géant économique, un nain politique et, pire encore, un ver de terre lorsqu'il s'agit d'élaborer une capacité de défense<sup>410</sup> ». On peut interpréter cette phrase de plusieurs manières. Dans un sens mélioratif, elle ne signifie pas pour autant que l'UE est dépourvue d'atouts sur la scène internationale, plutôt qu'elle agit d'une manière différente. L'UE dispose en effet de *soft power*, selon la définition qu'en donne Joseph Nye :

« Ce second aspect du pouvoir – qui intervient quand un pays obtient d'autres pays qu'ils veuillent ce qu'il veut – pourrait être appelé *co-optive* ou *soft power* par contraste avec le *hard* ou *command power*, d'ordonner aux autres pays de faire ce qu'il veut<sup>411</sup> ».

Pour l'auteur, c'est par l'attractivité de son modèle qu'un pays peut obtenir ce qu'il souhaite des autres, dans le cadre du *soft power*, et non par la coercition.

« En politique internationale, les ressources qui produisent le *soft power* proviennent en grande partie des valeurs qu'une organisation ou un pays exprime dans sa culture, dans les exemples qu'il donne par ses pratiques et politiques internes, et par sa façon de gérer ses relations avec les autres<sup>412</sup> ».

La politique étrangère de cette organisation ou de ce pays doit en effet être considérée comme légitime par les autres acteurs. Joseph Nye estime, dans son ouvrage de 2004, que l'UE dispose de *soft power*, au même titre que les Etats-Unis<sup>413</sup>.

Les acteurs de l'UE se sont eux-mêmes saisis du concept de *soft power* pour qualifier – et insister sur – la capacité d'action de l'UE sur la scène internationale. Le Président de la Commission, José Manuel Barroso, mentionne ainsi le « pouvoir du *soft power*, la capacité qu'a l'UE d'attirer les autres et d'amener du changement dans la société<sup>414</sup> ».

<sup>409</sup> Louis, J.-V., « The EU : from External Relations to Foreign Policy ? », *EU Diplomacy Papers*, 2007, p.4. La notion de « *high politics* » renvoie aux politiques qui concernent la survie d'un Etat.

<sup>410</sup> Cité par Kobia, R., « L'Union européenne et la non-prolifération : vers un saut qualitatif ? », *Bulletin DN*, 2008, p.41. Cette phrase est une réaction au rôle européen durant la guerre du Golfe.

<sup>411</sup> Nye, J., « Soft Power », *op.cit.* En V.O. : « This second aspect of power - which occurs when one country gets other countries to want what it wants - might be called co-optive or soft power in contrast with the hard or command power of ordering others to do what it wants ».

<sup>412</sup> Nye, J., *Soft Power, the Means to Success...*, *op.cit.*, p.8. En V.O. : « In international politics, the resources that produce soft power arise in large part from the values an organization or country expresses in its culture, in the examples it sets by its internal practices and policies, and in the way it handles its relations with others ».

<sup>413</sup> *Op.cit.*, pp.75 et s.

<sup>414</sup> Barroso, J., cité dans « Brussels to project 'soft power' in post-Soviet zone », *EU Observer*, 3 décembre 2008



Olli Rehn, Commissaire à l'élargissement (de fin 2004 à 2009), déclare :

« L'Europe doit nombre de ses réalisations à la force d'attraction et au pouvoir de conviction qu'une perspective communautaire a su exercer sur des Etats qui sont depuis venus la rejoindre et la renforcer, ce qu'en anglais je qualifierais de « *soft power* » de l'Union<sup>415</sup> ».

Les institutions et acteurs européens ont pris conscience de cette ressource particulière dont dispose l'UE dans son action extérieure. La Commission note ainsi que « Le développement et l'aide extérieure figurent désormais parmi les politiques centrales de l'UE. Ces domaines sont des composantes majeures de son influence internationale et des instruments efficaces de son pouvoir d'influence (*soft power*)<sup>416</sup> ».

Comme le souligne Charlotte Bué, « L'engouement pour le concept dans les cénacles européens s'explique également par le caractère « inoffensif » du *soft power*, qui permet à l'UE de concilier sa vocation consubstantielle et son désir de puissance<sup>417</sup> ». L'UE peut ainsi mettre en valeur sa volonté d'influence, tout en affichant sa bienveillance<sup>418</sup>. Elle affirme notamment son identité de *soft power* par opposition aux Etats-Unis. Comme nous l'avons remarqué plus haut, l'identité se définit par rapport aux « autres ». Dans sa politique extérieure, l'UE ne perd pas une occasion de marquer sa différence à l'égard de son partenaire transatlantique, manière de se construire par opposition à celui-ci<sup>419</sup>. Dans cette logique, l'UE serait le *soft power*, alors que les Etats-Unis représenteraient plutôt le *hard power*<sup>420</sup>. Sybille Scheipers et Daniela Sicurelli montrent, à l'aide d'une étude des négociations pour l'institutionnalisation de la Cour pénale internationale, et de l'élaboration et de la ratification du protocole de Kyoto, comment l'UE construit son discours contre les Etats-Unis et insiste sur ce qui les différencie, tant au niveau des méthodes que des valeurs. « A cause de leur valeur hautement symbolique, ce sont des questions séduisantes permettant à l'UE de se concentrer sur son rôle dans l'arène internationale et de renforcer son estime de soi<sup>421</sup> ». Les acteurs européens proposent donc une représentation positive de l'Union sur la

---

<sup>415</sup> Rehn, Olli, « Le grand défi européen : comment combiner approfondissement politique et élargissement graduel ? », Discours à l'ENA, Strasbourg, le 20 juin 2007

<sup>416</sup> Commission européenne, *Rapport annuel 2009 sur les politiques de développement et d'aide extérieure de la Communauté européenne et sur leur mise en œuvre en 2008, 2009*, p.18

<sup>417</sup> Bué, C., *op.cit.*, p.17

<sup>418</sup> Charlotte Bué remarque en effet que l'UE n'est pas très à l'aise avec la notion de puissance, ce qui s'explique aisément au regard de l'histoire européenne. *Ibid.*

<sup>419</sup> Smith, M., « Implementation : Making the EU's International Relations Work », in Hill, C. et Smith, M. (dir.), *International Relations and the European Union*, 2011, p.191

<sup>420</sup> Diez, T., « Europe's Others and the Return of Geopolitics », *Camb. Rev. Int. Aff.*, 2004, p.330

<sup>421</sup> Scheipers, S. et Sicurelli, D., *op.cit.*, p.436. En V.O. : « Because of their highly symbolic value, these are attractive issues for the EU to focus on its role in the international arena and reinforce its self-esteem ».



scène internationale, à l'aide du concept de *soft power*, retournant ainsi l'argumentaire de Robert Kagan<sup>422</sup>.

**La puissance normative, implicite.** Les acteurs de l'Union européenne qualifient, dans leurs discours, les ressources de l'Union dans son action extérieure de *soft power*. Au-delà, c'est bien en termes de puissance normative qu'ils pensent la position internationale de l'UE, bien que l'expression ne soit pas employée dans les discours européens<sup>423</sup>. Le Président de la Commission européenne Romano Prodi (de 1999 à 2004) déclare ainsi devant le Parlement européen en 2000 :

« L'Europe doit projeter son modèle de société dans le monde. [...] Nous avons forgé un modèle de développement et d'intégration continentale démocratique, libéral et solidaire et c'est un modèle qui fonctionne. Un modèle de mise en commun consensuelle des souverainetés dans lequel chacun d'entre nous accepte d'appartenir à une minorité. Ce n'est pas prétendre à l'impérialisme que de vouloir étendre ces principes et partager notre modèle de société avec les peuples de l'Est et du Sud en quête de paix, de justice et de liberté ; en fait l'Europe doit aller plus loin. Elle doit se vouloir puissance civile globale au service du développement soutenable dans le monde<sup>424</sup> ».

L'idée sous-jacente dans les discours européens est celle d'une responsabilité particulière qui incomberait à l'UE, celle de promouvoir dans le monde la paix et le respect des droits de l'homme<sup>425</sup>. Cette responsabilité résulterait des caractéristiques spécifiques de l'UE : son identité et les valeurs communes à ses Etats membres, la particularité de sa construction politique et ses capacités budgétaires<sup>426</sup>. Marise Cremona remarque à cet égard que : « L'identification étroite de l'Union à des valeurs lui a permis de se présenter comme un modèle, non seulement de formes particulières d'intégration régionale ou de gouvernance, mais aussi des valeurs sur lesquelles elle déclare être fondée<sup>427</sup> ». Qu'il s'agisse à présent de la politique de développement ou de l'action extérieure plus généralement, l'UE est considérée par les acteurs européens comme ayant un devoir d'action, du fait de son image de

---

<sup>422</sup> V. note 322

<sup>423</sup> José Manuel Barroso, président de la Commission européenne depuis 2004, l'a utilisée dans une interview, durant laquelle il devait commenter certains écrits académiques sur l'Union européenne : « In terms of normative power, I broadly agree : we are one of the most important, if not the most important, normative power in the world ». Peterson, J., « José Manuel Barroso = Political Scientist », Interview, Site internet *EU Consent*, 17 juillet 2007, p.4. [consulté le 24 novembre 2011]

<sup>424</sup> Prodi, R., « 2000-2005 : Donner forme à la nouvelle Europe », Discours devant le Parlement européen, Strasbourg, le 15 février 2000.

<sup>425</sup> Jurado, E., « Assigning Duties in the Global System of Human Rights : The Role of the European Union », in Mayer, H. et Vogt, H. (dir.), *op.cit.*

<sup>426</sup> V. par ex. Commission européenne, *Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers*, Communication au Conseil et au Parlement européen, 8 mai 2001

<sup>427</sup> Cremona, M., « Values in the EU Constitution... », *op.cit.*, p.24. En V.O. : « The close self-identification of the Union with values has enabled it to present itself as a model, not only of particular forms of regional integration or gouvernance, but also of the values which are claimed to be at its foundation ».

modèle normatif. « L'Europe doit être prête à assumer sa part dans la responsabilité de la sécurité internationale et de la construction d'un monde meilleur<sup>428</sup> », souligne la stratégie européenne de sécurité.

Remarquons que dans les faits, ce sont souvent les événements extérieurs qui ont poussé l'UE à agir<sup>429</sup>. Mais les discours européens diffusent cette rhétorique de la responsabilité, qui a parfois permis de convaincre les Etats membres les plus réticents. Remarquons aussi, par ailleurs, que la rhétorique de la responsabilité rend floues les frontières de la puissance normative : n'est-il pas possible de justifier une intervention militaire, si celle-ci vise à assister la résolution de crises ou protéger les civils, par exemple ? Le terme de « *smart power* » employé par les commissaires européens pour légitimer de manière prospective des interventions de *soft power* menées avec des instruments de puissance classique entrerait dans cette logique<sup>430</sup>.

Les termes dans lesquels l'engagement extérieur de l'UE a été inscrit dans les traités montrent que la logique normative prédomine. L'actuel TUE rappelle l'importance des valeurs, tant au niveau des objectifs que des fondements de l'action extérieure européenne. L'article 3 §5 prévoit en effet que :

« Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies<sup>431</sup> ».

Le titre V du TUE, relatif à l'action extérieure de l'Union, prévoit à l'article 21 §1 :

« L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le

---

<sup>428</sup> Une Europe sûre dans un monde meilleur, *Stratégie européenne de sécurité*, 12 décembre 2003, p.1

<sup>429</sup> Par exemple dans le domaine des droits de l'homme, comme le souligne Elena Jurado, in Mayer, H. et Vogt, H. (dir.), *op.cit.*, p.121 ; Balfour, R., « Human rights promotion », in Cerutti, F. et Lucarelli, S. (dir.), *op.cit.*, p.161 et s.

<sup>430</sup> V. par ex. les discours d'Olli Rehn, commissaire à l'élargissement jusqu'en 2009, et de Benita Ferrero-Waldner, commissaire aux relations extérieures et à la politique européenne de voisinage dans la même commission. Le terme de *smart power*, puissance habile ou intelligente, a été forgé par Joseph Nye en 2003 pour désigner la combinaison des outils de *soft power* et de *hard power* au sein d'une stratégie. « The United States can become a smart power by once again investing in global public goods – providing things that people and governments in all quarters of the world want but cannot attain on their own. [...] By complementing its military and economic might with greater investments in its soft power, the United States can rebuild the framework it needs to tackle tough global challenges. That would be true smart power ». Nye, J., « Get smart. Combining Hard and Soft Power », *For. Aff.*, 2009, p.163

<sup>431</sup> J.O. n°C.83, 30 mars 2010, p.17

reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international<sup>432</sup> ».

Le traité rappelle ainsi les normes sur lesquelles l'UE est construite, et qu'elle doit également diffuser dans le monde, renvoyant une image positive du rôle de l'UE. Henri Vogt souligne à cet égard que « cette compréhension positive [qu'a l'Union d'elle-même] a été codifiée<sup>433</sup> ».

**Légitimation de l'Union européenne.** La rhétorique européenne concernant son identité internationale permet à la fois de « donner à voir » une Union agissante aux citoyens, mais aussi de présenter cette action sous un jour positif. Cela est particulièrement flagrant dans le domaine de l'aide publique au développement<sup>434</sup> – quitte, pour les acteurs institutionnels européens, à délivrer un discours peu précis. Ainsi, dans la communication publique, l'UE est présentée comme « le principal acteur en matière d'aide au développement dans le monde<sup>435</sup> » ou encore le « premier donateur mondial avec près de 60% de l'APD mondiale<sup>436</sup> ». Si en effet, l'UE a fourni 54% du montant total de l'APD en 2011<sup>437</sup>, ce chiffre représente en fait l'addition des dépenses des institutions européennes et des Etats membres. Ainsi, les Etats membres<sup>438</sup> ont versé 67,4 milliards USD, et les institutions de l'UE 13,4 milliards USD<sup>439</sup>. Ce n'est qu'en rassemblant ces deux chiffres que l'UE devient le premier donateur mondial. Par cet amalgame est créé un « bailleur Europe », fiction « optimiste<sup>440</sup> » permettant de présenter l'UE comme un acteur majeur du développement, alors que l'action européenne de développement souffre en réalité d'une fragmentation entre la politique de

---

<sup>432</sup> J.O. n°C.83, 30 mars 2010, p.28

<sup>433</sup> Vogt, H., « Introduction », in Mayer, H. et Vogt, H. (dir.), *op.cit.*, p.3. En V.O. : « This positive self-understanding has also been codified ».

<sup>434</sup> V. Bué, C., *op.cit.*, sur le rôle de la politique de développement dans l'affirmation de l'identité de l'Union européenne.

<sup>435</sup> Site internet *Europa*, Rubrique Synthèses de la législation de l'UE > Développement. [consulté le 27 septembre 2011] ; Site internet *EU Donor Atlas 2011* de la Commission européenne, Rubrique *Global Trends*. [consulté le 28 septembre 2011].

<sup>436</sup> Commission européenne, Brochure *Office de coopération EuropeAid*, Fiche « L'UE et l'aide au développement, une volonté historique », 2008.

<sup>437</sup> Telle que comptabilisée par le CAD. La Commission européenne et les 15 Etats membres de l'UE membres du CAD ont versé 72,3 milliards USD en 2011, soit 54% du total des apports nets d'APD fournis par l'ensemble des donateurs du CAD. OCDE, CAD, « L'aide aux pays en développement fléchit sous l'effet de la récession mondiale », 4 avril 2012

<sup>438</sup> Seuls 15 Etats membres de l'Union européenne sont membres du CAD, donc ce chiffre ne reprend que les montants que ces quinze Etats dépensent en APD. La Commission, reprenant la méthode du CAD, élabore sa propre comptabilisation, en euros. V. « Publication of preliminary data on Official Development Assistance 2010 », MEMO/11/221, Bruxelles, 6 avril 2011. Il faut donc ajouter, aux chiffres du CAD, l'apport des « nouveaux Etats membres » de l'UE, soit presque deux milliards d'euros d'aide en 2010.

<sup>439</sup> CAD, OCDE, *Rapport 2011 sur la coopération pour le développement*, 2011

<sup>440</sup> Bué, C., *op.cit.*, pp.367-370



développement mise en œuvre par la Commission et celle des Etats membres<sup>441</sup>. L'UE communique assez largement sur la politique de développement<sup>442</sup>, qui lui permet d'apparaître comme un acteur particulièrement généreux sur la scène internationale, de proposer une image positive d'acteur moral à ses citoyens, et de renforcer ainsi « l'estime de soi<sup>443</sup> » européenne.

Le discours européen rejoint donc les réflexions des chercheurs autour de la puissance normative européenne, illustrant une « convergence des agendas académique et politique<sup>444</sup> ». L'UE définit en effet son identité internationale en mobilisant les valeurs qui la fondent. Cette représentation assumée a plusieurs implications, pour les citoyens et les Etats partenaires – et pour notre recherche.

## **§ 2 – Une représentation symbolique qui confère un sens à l'Union**

Puisque les acteurs européens eux-mêmes présentent l'Union européenne comme une puissance normative, la question se pose de savoir si elle suit les principes qui fondent son action extérieure, dans sa pratique quotidienne de l'aide au développement. Et ce d'autant plus que les convergences de discours ont créé des attentes (1) parfois démesurées (2). En explorant la manière dont les citoyens considèrent le rôle international de l'Union, nous compléterons notre exploration de la popularisation du concept de puissance normative européenne, et noterons les implications que peuvent avoir les attentes des citoyens sur l'action internationale de l'UE.

### **1. Les attentes des citoyens**

Comment les citoyens européens considèrent-ils le rôle que doit jouer l'Union européenne sur la scène internationale ? Ses capacités et qualités ? La réponse à cette question ne peut bien

---

<sup>441</sup> Malgré la coordination prévue par le TFUE, art.210

<sup>442</sup> A tel point qu'EuropeAid a édité un *Manuel de communication et de visibilité pour les actions extérieures de l'Union européenne* en 2010, établissant des lignes directrices qui deviennent contraignantes pour les contractants et partenaires, si le contrat prévoit une action de communication autour du soutien de l'UE. Dans la plupart des contrats, cet aspect est pris en compte.

<sup>443</sup> Keohane, R., « Ironies of Sovereignty : The European Union and the United States », *JCMS*, 2002, p.746. En V.O. : « European self-esteem ».

<sup>444</sup> Gerrits, A., « Normative Power Europe : Introductory Observations on a Controversial Notion », in Gerrits, A. (dir.), *Normative Power Europe in a Changing World : A Discussion*, 2009, p.4. En V.O. : « a convergence of academic and political agendas ».



évidemment se résumer à la communication intense des acteurs européens, étudiée précédemment. D'autres facteurs entrent en ligne de compte, issus de la globalisation et de l'évolution du contexte géopolitique international, notamment. Nous pouvons cependant nous interroger sur les attentes et représentations qu'ont les citoyens à l'égard de l'Union, y compris en matière normative. Les données issues des enquêtes quantitatives citées ci-après<sup>445</sup> – dont il convient de préciser qu'elles ont été commandées par l'UE elle-même – offrent un portrait, certes à grands traits, mais néanmoins éclairant, de la sensibilité des citoyens à l'égard de l'UE en tant qu'acteur international.

Parler « des citoyens européens » comme d'un ensemble, sous l'appellation d'« opinion publique européenne », notamment, n'a rien d'évident<sup>446</sup>. De plus, les enquêtes dépendent du contexte historique dans lequel elles sont menées<sup>447</sup> – et les résultats, en partie, de la formulation des questions. On peut malgré tout tirer des informations intéressantes des enquêtes Eurobaromètre<sup>448</sup>. Globalement, les citoyens européens soutiennent la mise en place d'une politique étrangère et de sécurité commune, avec une hésitation plus forte dans les Etats généralement eurosceptiques : le Finlande, le Danemark, la Suède, le Royaume-Uni ; et Malte, la Lettonie, l'Estonie et la République tchèque pour les nouveaux Etats membres<sup>449</sup>. De même pour la politique de défense commune, soutenue par 72% des citoyens des anciens Etats membres et 79% des citoyens des nouveaux Etats membres<sup>450</sup>. Il faut cependant remarquer, avec Joakim Ekman, que ce soutien ne s'accompagne pas d'une bonne connaissance de la PESC et de la PESD. Aussi, il le qualifie de « soutien non-informé<sup>451</sup> », distant. Plus généralement, « huit citoyens européens sur dix pensent qu'une crise internationale justifie une position commune de l'UE<sup>452</sup> ».

Concernant plus spécifiquement l'aspect normatif, environ 80% des personnes interrogées estiment que « L'UE devrait garantir les droits de l'homme dans chaque Etat membre, même

---

<sup>445</sup> Les données citées dans ce paragraphe sont issues des sondages Eurobaromètre réalisés dans les Etats membres et dans les Etats candidats pour la Commission européenne, et compilés par J. Ekman en 2006, dans « Citizens' Perceptions of the EU as a Global Actor », in Mayer, H. et Vogt, H (dir.), *op.cit.*, pp.201-224. V. aussi Petiteville, F., *La politique internationale...*, *op.cit.*, p.188 et s.

<sup>446</sup> Aldrin, P., « L'invention de l'opinion publique européenne », *Politix*, 2010

<sup>447</sup> Ekman, J., *op.cit.*, p.201

<sup>448</sup> Dont on rappelle qu'il s'agit d'un programme de la Commission européenne créé en 1973. Aldrin, P., *op.cit.*

<sup>449</sup> Ekman, J., *op.cit.*, p.205-206

<sup>450</sup> Eurobaromètre 61 (2004) et Eurobaromètre des Etats candidats 2004.1, cité par Ekman, J., *op.cit.*, p.207

<sup>451</sup> « uninformed support », Ekman, J., *op.cit.*, p.208

<sup>452</sup> *Ibid.*, mêmes sources Eurobaromètre. En V.O. : « Eight out of ten EU citizens agree that an international crisis justifies a common EU position ».

si cela est contraire aux souhaits de certains Etats membres<sup>453</sup> ». Le soutien n'est pas aussi fort concernant le rôle international de l'UE : 76% des citoyens des anciens Etats membres et 67% des citoyens des nouveaux Etats membres estiment que « L'UE devrait travailler à garantir les droits de l'homme dans le monde, même si cela est contraire aux souhaits de certains autres pays<sup>454</sup> ». En matière d'aide au développement, 76% des personnes interrogées estiment qu'« Il y a une valeur ajoutée à ce que les Etats membres de l'Union européenne travaillent ensemble pour aider les pays en voie de développement<sup>455</sup> ». Concernant les priorités que devrait suivre l'aide au développement, les droits de l'homme sont cités en tête, par un tiers des personnes interrogées, puis viennent l'éducation et la santé<sup>456</sup>.

Les citoyens interrogés rejettent par ailleurs en majorité la politique étrangère américaine pour son unilatéralisme, et attendent une politique européenne différente<sup>457</sup>. S'ils soutiennent l'aspect normatif de la politique étrangère européenne, ils ne sont en revanche pas très enthousiastes envers le principe d'élargissement, pourtant considéré par certains auteurs et par certains acteurs européens comme l'instrument d'une action internationale normative<sup>458</sup>. Les citoyens européens interrogés estiment donc en majorité que l'Union doit intervenir dans le monde pour « garantir » les droits de l'homme, et le faire à sa manière propre – mais pas forcément en s'ouvrant à de nouveaux membres.

Ainsi, conclut Joakim Ekman,

« L'UE a cherché à se positionner en termes de démocratie et de respect des droits de l'homme ; les citoyens européens ont [...] une raison légitime de s'attendre à ce qu'elle suive ces principes dans le monde d'une manière cohérente et constante, et qu'elle le fasse essentiellement avec des moyens civils, ou civilisés<sup>459</sup> ».

Là est tout l'enjeu pour l'UE : le discours – parfois grandiloquent – de puissance normative européenne entraîne certaines attentes de la part de la population, auxquelles l'UE doit tenter

<sup>453</sup> Ekman, J., *op.cit.*, p.208. En V.O. : « The EU should guarantee human rights in each member state, even if this is contrary to the wishes of some member states ».

<sup>454</sup> Ekman, J., *op.cit.*, pp.207-208

<sup>455</sup> Eurobaromètre Spécial 352, « Les européens, l'aide au développement et les Objectifs du millénaire pour le Développement », septembre 2010, p.15

<sup>456</sup> Les personnes interrogées pouvaient donner trois réponses maximum. Les droits de l'homme sont cités par 34% des personnes interrogées. La démocratie est citée par 16% des personnes interrogées. Ce sondage de 2012 met en avant une disparité entre les Etats membres « UE15 », qui privilégient les trois secteurs cités *supra*, et les « nouveaux » Etats membres (appelés « NEM12 »), ces derniers privilégiant agriculture et sécurité alimentaire, croissance économique, puis santé. Commission européenne, *La solidarité à travers le monde : les Européens et l'aide au développement*, Eurobaromètre Spécial 392, octobre 2012, pp.26-27

<sup>457</sup> Ekman, J., *op.cit.*, p.208 et s.

<sup>458</sup> 39% des répondants issus des anciens Etats membres étaient explicitement contre l'élargissement de 2004, et 42% pour. 43% s'opposent à un futur élargissement [en 2004]. *Ibid.*, p.212

<sup>459</sup> Ekman, J., *op.cit.*, p.220-221

de répondre, pour renforcer la légitimité de son identité internationale. La question se pose alors de savoir si les capacités européennes sont à la hauteur des fortes attentes des citoyens. Christopher Hill a par exemple constaté l'existence d'un « *capability-expectations gap*<sup>460</sup> », un « écart entre les capacités et les attentes », dans la politique étrangère commune au début des années 1990. Le discours européen trop emphatique a certainement contribué à former ce fossé : « L'UE emploie un discours qui est global, libéral-mélioratif et téléologique, tout en souffrant simultanément du blocage de ses systèmes politique et générateur de ressources<sup>461</sup> », remarquait Christopher Hill en 1998. C'est la légitimité de l'action européenne qui risque de faiblir du fait des écarts entre les attentes créées par les discours et la réalité<sup>462</sup> – ainsi que sa stature d'acteur international.

Tout dépend dès lors de ce que l'on entend par puissance normative européenne. Certains ont pu utiliser ce concept de manière idéaliste, jusqu'à considérer l'UE comme une « force pour le bien ». D'autres ont préféré une lecture plus réaliste. La portée du concept a en tout cas montré le besoin de sens qu'ont les Européens quant à l'« objet politique non identifié » qu'est l'UE.

## 2. Une vision mythologique : l'Union comme « *force for good* » ?

Approfondir les différentes utilisations du concept de puissance normative, et leurs limites, permet de mettre au jour son intérêt pour l'étude de la politique de développement.

Le concept de puissance normative européenne porte en lui une forte connotation normative, qui rejoint la connotation positive avec laquelle les acteurs européens parlent de l'Union européenne. Les discours des acteurs européens, tout comme les documents de stratégie publiés par les institutions de l'Union, ont en effet tendance à traiter à la fois de ce que l'UE est, fait, devrait faire, pourrait faire, et devrait être. Ils proposent une justification normative à

---

<sup>460</sup> Christopher Hill a mis en évidence en 1993 le « *capability-expectations gap* » (l'écart existant entre les attentes à son égard – renforcées par ses discours – et ses capacités internationales réelles) dont souffrait la Communauté européenne : Hill, C., « The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role », *JCMS*, 1993 ; La notion est rediscutée dans Hill, C., « Closing the capabilities-expectations gap ? », in Peterson, J. et Sjursen, H. (dir.), *op.cit.*, 1998. V. aussi Ginsberg, R. H., « Conceptualizing the European Union as an International Actor : Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap », *JCMS*, 1999 ; Smith, M. « Implementation : Making the EU's International Relations Work », in Hill, C. et Smith, M. (dir.), *op.cit.*

<sup>461</sup> Hill, C., « Closing the capability-expectations gap ? », *op.cit.*, p.38. En V.O. : « The EU employs a discourse which is global, liberal-meliorist and teleological, while suffering simultaneously from political and resource-generating systems which are largely 'stuck' ».

<sup>462</sup> V. aussi Petiteville, F., « Les mirages de la politique étrangère européenne après Lisbonne », *op.cit.*



cette action. Le discours des acteurs européens s'apparente à un récit<sup>463</sup>, leur permettant de construire du sens, de proposer une vision claire de ce qu'est l'UE, en soi et dans son rapport avec l'extérieur, alors même que l'intégration européenne s'est faite de manière incrémentale et quelque peu chaotique. Ce récit n'est pas une simple ressource pour les acteurs, il nous informe aussi sur leur vision du monde<sup>464</sup>. Dès lors, le concept de puissance normative est utilisé pour jouer ce rôle concernant l'action extérieure de l'Union. Selon André Gerrits, « La « puissance normative européenne » est devenue un grand récit, une réponse au besoin toujours plus pressant de conférer une identité à l'Europe – la légitimité par la politique étrangère<sup>465</sup> ». Ian Manners lui-même reconnaît cette qualité au concept de puissance normative. Dans un article de 2010, il estime que la puissance normative constitue l'une des mythologies, toujours actives, de l'UE comme acteur global<sup>466</sup>, une sorte de récit fondateur – et non pas une simple opération de communication publique de la part des acteurs européens<sup>467</sup> – datant de l'après-guerre froide. Mais Ian Manners souligne aussi que ce récit constitue « seulement une facette de l'identité internationale de l'UE post-guerre froide<sup>468</sup> ».

Le concept est aussi employé comme une sorte de raccourci, compréhensible par tous ceux qui l'utilisent ou le voient mentionné, qu'ils soient universitaires, journalistes, politiciens, citoyens, fonctionnaires européens, sans qu'il soit nécessaire d'en préciser la signification. Il rejoint alors l'étiquette régulièrement octroyée à l'UE par ses acteurs et observateurs, d'une « *force for good* » sur la scène internationale, une « force au service du bien » – qu'il s'agisse de ce que l'UE peut être : « En agissant ensemble, l'Union européenne et les États-Unis peuvent constituer une formidable force au service du bien dans le monde<sup>469</sup> » (selon la stratégie européenne de sécurité) ; ou de ce que l'UE a fait : « Ces dernières années, nous nous sommes davantage tournés vers l'extérieur, avec davantage de répercussions et

<sup>463</sup> V. not. Radaelli, C., « Récits (*policy narrative*) », in Boussaguet, L. *et al.* (dir.), *op.cit.*, pp.548-554

<sup>464</sup> On s'approche alors de la notion de référentiel. Selon Pierre Muller, « Il est en effet important de garder en mémoire que le référentiel d'une politique comporte presque toujours une *composante identitaire* forte, dans la mesure où il fonde la vision qu'un groupe se donne de sa place et de son rôle dans la société. Le référentiel ne constitue donc pas une simple « ressource » manipulable à volonté par les groupes en compétition, et un acteur ne pourra pas construire n'importe quel système de croyances en fonction de ses besoins stratégiques ». Muller, P., « Référentiel », in Boussaguet, L. *et al.* (dir.), *op.cit.*, p.561

<sup>465</sup> Gerrits, A., « Normative Power Europe : Introductory Observations ... », in Gerrits, A. (dir.), *op.cit.*, p.4. En V.O. : « 'Normative Power Europe' has become a grand narrative, an answer to the ever more pressing need to bestow an identity on Europe – legitimacy through foreign policy ».

<sup>466</sup> Manners, I., « Global Europa : Mythology of the European Union in World Politics », *JCMS*, 2010

<sup>467</sup> Smismans, S., « The European Union's Fundamental Rights Myth », *JCMS*, 2010.

<sup>468</sup> Manners, I., « Global Europa : Mythology... », *op.cit.*, p.77. En V.O. : « just one facet of the EU's post-cold war international identity ».

<sup>469</sup> *Une Europe sûre dans un monde meilleur, Stratégie européenne de sécurité*, 12 décembre 2003, p.13



d'influence, pour agir comme une force du bien chez nos voisins et au-delà<sup>470</sup> » (selon Catherine Ashton, Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité).

Ces éléments de construction d'une représentation comportent certaines limites sur le plan analytique. En effet, non seulement le concept de puissance normative est explicitement normatif et prescriptif, selon son créateur (présentant ce que l'UE « devrait être »), mais une certaine confusion est aussi entretenue par les acteurs européens lorsqu'ils l'emploient. Ils mêlent « ce qui est » et « ce qui devrait être » lorsqu'ils parlent de l'action extérieure de l'UE<sup>471</sup>. Ils diffusent le « grand récit » européen sans nuance. Dès lors, il s'agit pour le chercheur d'être prudent dans son utilisation d'un concept qui peut paraître « pauvre analytiquement et chargé politiquement<sup>472</sup> ». Il convient de se rappeler que, même selon Ian Manners, l'aspect normatif est *un* moyen d'analyser le rôle international de l'UE, et non le seul moyen. Ce moyen permet néanmoins de mieux comprendre les justifications normatives<sup>473</sup> sur lesquelles l'UE fonde son action, et de pouvoir décortiquer ses discours. Ce concept nous est donc tout à fait utile pour analyser la politique de développement européenne, parce qu'il illustre une influence diffuse, celle des idées, plutôt que la coercition classique (en employant le terme de « puissance » dans un sens particulier), mais aussi parce qu'il permet d'étudier l'action internationale européenne à l'aune de ses propres discours – et textes – sur ses normes constitutives. Dans un écrit récent (2009), Ian Manners explique d'ailleurs que conceptualiser la puissance normative comme une justification « idéelle » (ou normative) requiert de s'intéresser à la fois à **ses principes** et à leur légitimité (correspondant aux « normes » mentionnées dans les précédents écrits de l'auteur), à **ses actions** (de persuasion), et à **l'impact** qu'elle a en termes de socialisation et partenariat<sup>474</sup>. Il illustre son

---

<sup>470</sup> Statement by High Representative Catherine Ashton on Europe Day, Bruxelles, 7 mai 2011, A 177/11. Traduction par le site internet de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat : [http://www.enpi-info.eu/main.php?id=25149&id\\_type=1&lang\\_id=469](http://www.enpi-info.eu/main.php?id=25149&id_type=1&lang_id=469)

<sup>471</sup> V. Smismans, S., « The European Union's Fundamental Rights Myth », *op.cit.*, pp.57 et s.

<sup>472</sup> Forsberg, T., « Normative Power Europe, Once Again... » *op.cit.*, p.5 et 17. En V.O. : « analytically poor and politically loaded ».

<sup>473</sup> Manners, I., « Global Europa : Mythology ... », *op.cit.*, p.76

<sup>474</sup> Manners, I., « The Concept of Normative Power in World Politics », *DIIS Brief*, mai 2009, p.2

Nathalie Tocci propose une méthodologie très proche. Elle estime en effet que « notre concept de politique étrangère normative, bien que non-neutre en termes éthiques, doit être basé sur des standards qui sont aussi universellement acceptés et légitimes que possible [...]. Comme les références externes dont parle Manners. ] Dans la recherche de ces standards, nous considérerons trois dimensions d'une politique étrangère normative : ce qu'un acteur veut (ses buts), comment il agit (le déploiement de ses moyens politiques), et ce qu'il accomplit (son impact) ». Tocci, N., « Profiling Normative Foreign Policy : The European Union and its Global Partners », in Tocci, N. (dir.), *op.cit.*, p.5. En V.O. : « [...] our definition of a normative foreign policy, while being non-neutral in ethical terms, must be based on set standards that are as universally accepted and legitimate as

propos avec une analyse de l'UE. Nous appliquerons cette définition à la politique de coopération au développement dans le chapitre suivant.

En conclusion, le concept de puissance normative fonctionne à la fois comme une mythologie européenne *et* comme un idéaltype, d'après la proposition de Tuomas Forsberg<sup>475</sup>.

Selon Max Weber, « On obtient un idéaltype en accentuant unilatéralement un ou plusieurs phénomènes donnés isolément, diffus et discrets, que l'on trouve tantôt en grand nombre, tantôt en petit nombre et par endroits pas du tout, qu'on ordonne selon les précédents points de vue choisis unilatéralement, pour former un tableau de pensée homogène. On ne trouvera nulle part empiriquement un pareil tableau dans sa pureté conceptuelle: il est une utopie. Le travail historique aura pour tâche de déterminer dans chaque cas particulier combien la réalité se rapproche ou s'écarte de ce tableau idéal [...] »<sup>476</sup>. « [Un idéaltype] n'a d'autre signification que d'un concept limite, purement idéal, auquel on mesure la réalité pour clarifier le contenu empirique de certains de ses éléments importants, et avec lequel on la compare<sup>477</sup> ».

Ainsi, le chercheur ne se laisse pas enfermer par la normativité qui teinte habituellement le concept de puissance normative. Un idéaltype n'est en effet pas idéal dans le sens normatif du terme, comme l'explique Weber. Le terme « idéal », dans cette acception, renvoie plutôt à « idéal », du domaine des idées, l'idéaltype étant un « construit mental<sup>478</sup> », un « tableau de pensée homogène ». Il s'agit alors pour le chercheur, lorsqu'un idéaltype est élaboré, d'examiner si la réalité s'en approche, et de décortiquer comment. Tuomas Forsberg estime pour sa part que l'UE « se rapproche plus [de l'idéaltype de *normative power*] que les autres grandes puissances<sup>479</sup> ». A nous d'examiner comment l'élaboration progressive de la politique de coopération au développement a pu participer à l'application du concept de puissance normative à l'UE. Nous observerons ainsi, à partir de différents angles, dans quelle mesure la réalité s'approche de l'idéaltype.

---

possible. [...] In the search for these standards, we will consider three dimensions of a normative foreign policy: what an actor wants (its goals), how it acts (the deployment of its policy means) and what it achieves (its impact) ».

Enfin, J. Orbie et ses co-auteurs adoptent une démarche similaire dans l'ouvrage *Europe's Global Role, External Policies of the European Union*, *op.cit.*, qu'il dirige.

<sup>475</sup> Forsberg, T., « Normative Power Europe, Once Again... », *op.cit.*

<sup>476</sup> Weber, M., « L'objectivité de la connaissance dans les sciences et la politique sociales », in *Essais sur la théorie de la science*, 1965, [1904], p.181. Une partie de la même citation se trouve dans l'article de T. Forsberg, *op.cit.*, p.17

<sup>477</sup> Weber, M., *op.cit.*, p.183

<sup>478</sup> Forsberg, T., *op.cit.*, p.17. En V.O. : « mental constructs ».

<sup>479</sup> Forsberg, T., *op.cit.*, p.1. En V.O. : « [an ideal type] which the EU approximates more closely than other great powers ».

## Conclusion du chapitre 1

L'application des concepts de puissance civile et de puissance normative à l'Union européenne a permis de mettre en avant les modes d'action particuliers de l'Union, loin de la puissance militaire classique, et les finalités normatives qu'elle poursuit.

Alors que l'UE menait une réflexion sur sa propre identité, elle a pu se saisir de tels concepts, implicitement ou explicitement, car ils répondaient à sa réflexion formulée en termes de normes constitutives. En matière d'action extérieure, l'UE se considère ainsi comme dotée d'une certaine responsabilité internationale, et les citoyens européens interrogés expriment certaines attentes à cet égard. Ils soutiennent notamment la politique de coopération au développement en tant que moyen de promouvoir les droits de l'homme dans le monde.

Pour analyser si la coopération au développement européenne correspond à cette identité de puissance normative dont l'UE se prévaut et que les citoyens lui attribuent, le chercheur doit donc étudier non ce qu'*est* l'UE mais ce qu'elle *fait*, à l'instar de ce que propose Karen Smith<sup>480</sup>. Il convient alors d'employer le concept de puissance normative comme un idéaltype, afin d'observer si, en matière de coopération au développement, l'UE s'approche de cet idéaltype.

---

<sup>480</sup> Smith, K., « Beyond the Civilian Power EU Debate », *op.cit.*

## Chapitre 2 : Une représentation confirmée par la politique de coopération au développement

Schématiquement, la représentation de l'Union européenne comme puissance normative se base sur ses normes constitutives, et sur son action de diffusion des normes à l'extérieur. La politique européenne de coopération au développement constitue à cet égard un emblème. Cette politique initiée dès la fin des années cinquante représente, avec le commerce extérieur, les débuts de l'action extérieure de la Communauté européenne. Enrichie et élaborée progressivement, à partir du modèle initial de coopération avec les pays en développement que constituait le FED, la politique de coopération au développement forme une part importante et significative de l'action extérieure de l'Union.

Nous serons parfois amenés à traiter des relations de l'UE avec des pays qui ne sont pas considérés comme en développement<sup>481</sup>. Des bases juridiques autres que la coopération au développement seront alors examinées<sup>482</sup>, cependant, toutes relèvent de l'action extérieure de l'UE, sont encadrées par l'exigence normative imposée à l'action extérieure (art.21§1 TUE) et adoptent des méthodes très proches. Ainsi,

« En conjuguant la coopération au développement, les autres ressources du traité en matière de coopération et le régime d'association expérimenté avec les ACP, l'UE a fait de la coopération économique, politique et institutionnelle le mode dominant de ses relations extérieures avec le reste du monde<sup>483</sup> ».

La politique européenne de coopération est conduite selon des principes (section A) et avec des méthodes (section B) qui participent à qualifier l'UE de puissance normative, d'après la typologie élaborée par Ian Manners.

---

<sup>481</sup> V. not. la « liste des bénéficiaires d'APD » élaborée par le CAD de l'OCDE à des fins statistiques. Elle répartit les Etats bénéficiaires en plusieurs catégories, selon leurs revenus. Elle exclut les membres de l'UE et les Etats dont la date d'entrée dans l'UE est fixée.

Cette liste est utilisée par l'UE pour définir les pays en développement, v. Broberg, M., « Furthering Democracy through the European Union's Development Policy : Legal Limitations and Possibilities », *DIIS Working Paper*, 2010, p.7

<sup>482</sup> Ainsi, le traité de Nice a introduit une base juridique pour la coopération avec les pays tiers autres que les pays en développement : il s'agit de la coopération économique, financière et technique avec les pays tiers, aux art. 212 et 213 du TFUE. Les dispositions qui l'encadrent sont très proches de la coopération au développement, sauf qu'elle ne poursuit pas d'objectif propre, seulement « l'objectif général d'assurer un haut degré de coopération, en vue d'atteindre des objectifs sectoriels ». Neframi, E., *L'action extérieure de l'Union européenne*, 2010, p.52

<sup>483</sup> Petiteville, F., *La politique internationale...*, *op.cit.*, pp.105-106



## ***Section A. Une politique aux principes normatifs***

Examiner les principes qui guident la politique de coopération au développement de l'Union européenne permettra de montrer en quoi cette politique participe à la qualification de puissance normative dont jouit l'Union. Le cadre juridique de la politique de coopération au développement, tant au niveau des objectifs que de la compétence de l'UE, est inspiré des principes constitutifs de cette dernière (§1). L'UE cherche à entretenir avec ses partenaires des relations durables, institutionnalisées, qui constituent le cadre politique dans lequel se déroule la coopération au développement (§2).

### **§1 – Un cadre juridique consolidé**

Pour mettre au jour les principes qui guident la politique de coopération au développement, nous rappellerons en premier lieu les objectifs que confèrent les textes européens à cette politique (1). En deuxième lieu, parmi ces objectifs, figure la promotion des droits de l'homme. Dans ce domaine, la compétence externe de l'Union européenne mérite d'être soulignée, alors même que l'Union européenne ne dispose pas d'une compétence générale en matière de droits de l'homme (2).

#### **1. Les normes comme objectifs de la coopération au développement**

**Des objectifs normatifs.** Bien que des rapports de coopération aient été initiés par la Communauté auparavant, le traité de Maastricht constitue la première base légale qui permet de conclure des accords spécifiquement pour la politique de coopération au développement<sup>484</sup>. Le titre XVII du TCE concerne la coopération au développement, et son article 130 U en expose les objectifs :

- « 1. La politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement, qui est complémentaire de celles qui sont menées par les États membres, favorise :
- le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux ;

---

<sup>484</sup> Hormis avec les « pays et territoires d'outre-mer » puis les pays ACP, pour lesquels existait déjà une coopération au développement, via le Fonds européen pour le développement.  
« [...] on peut dire que le traité de Maastricht a signifié un nouveau départ pour la politique communautaire de développement », Granell, F., *op.cit.*, p.94

- l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale ;

- la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.

2. La politique de la Communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

3. La Communauté et les États membres respectent les engagements et tiennent compte des objectifs qu'ils ont agréés dans le cadre des Nations unies et des autres organisations internationales compétentes<sup>485</sup> ».

Ainsi, si ses objectifs principaux visent le développement économique et la lutte contre la pauvreté, la politique de coopération au développement doit également contribuer au respect des normes fondatrices de l'Union européenne. Cet article reste inchangé dans les traités suivants, quoique renuméroté avec le traité d'Amsterdam (art.177 TUE).

Le traité de Lisbonne instaure une « innovation<sup>486</sup> » en introduisant des « dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union », regroupées au sein du titre V du TUE, assorties de « dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune ». Ainsi sont introduites des dispositions générales s'appliquant à l'ensemble de l'action extérieure de l'UE, qu'il s'agisse de la PESC, des politiques commerciales, environnementales, de coopération au développement et de coopération économique, financière et technique avec des pays tiers. En affirmant des objectifs communs à toutes ces politiques, sous la forme d'une « synthèse<sup>487</sup> », les rédacteurs veulent renforcer la cohérence de l'action extérieure. On remarque que les normes constitutives de l'UE sont affirmées d'emblée comme fondement de l'action extérieure européenne :

« Article 21<sup>488</sup>

1. L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international.

L'Union s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales qui partagent les principes visés au premier alinéa. Elle favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations unies.

2. L'Union définit et mène des politiques communes et des actions et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin :

---

<sup>485</sup> J.O. n°C.224, 31 août 1992

<sup>486</sup> Priollaude, F.-X. et Siritzky, D., *op.cit.*, p.108

<sup>487</sup> *Op.cit.*, p.109

<sup>488</sup> J.O. n°C.83, 30 mars 2010

- a) de sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité ;
- b) de consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international ;
- c) de préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale, conformément aux buts et aux principes de la charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures ;
- d) de soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté ;
- e) d'encourager l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, y compris par la suppression progressive des obstacles au commerce international ;
- f) de contribuer à l'élaboration de mesures internationales pour préserver et améliorer la qualité de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles mondiales, afin d'assurer un développement durable ;
- g) d'aider les populations, les pays et les régions confrontés à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine ; et
- h) de promouvoir un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale ».

Comment interviennent les normes constitutives ? A la fois comme des principes dont le respect doit guider l'action extérieure européenne – à la manière de la Charte des droits fondamentaux –, et comme des objectifs. L'action extérieure doit en effet « promouvoir [ces principes] dans le reste du monde », « consolider et soutenir » ces principes, en même temps qu'elle cherche à atteindre ses autres objectifs. La politique de coopération au développement poursuit ainsi, parallèlement aux objectifs de l'action extérieure, un objectif spécifique inscrit dans le TFUE, à l'article 208<sup>489</sup> :

« 1. La politique de l'Union dans le domaine de la coopération au développement est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union. La politique de coopération au développement de l'Union et celles des États membres se complètent et se renforcent mutuellement.

L'objectif principal de la politique de l'Union dans ce domaine est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté. L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement.

2. L'Union et les États membres respectent les engagements et tiennent compte des objectifs qu'ils ont agréés dans le cadre des Nations unies et des autres organisations internationales compétentes ».

Ainsi, l'objectif « principal » de la coopération au développement est « l'éradication de la pauvreté » – rappelant en cela l'art.21§2d du TUE, mais aussi le TCE, bien que la

---

<sup>489</sup> J.O. n°C.83, 30 mars 2010



formulation soit plus radicale (ou « plus volontariste<sup>490</sup> ») : il ne s'agit plus de lutter contre, mais d'éradiquer la pauvreté<sup>491</sup>. L'UE affirme ici son engagement envers les objectifs du Millénaire pour le développement<sup>492</sup>, adoptés en septembre 2000 à l'Assemblée du Millénaire des Nations unies<sup>493</sup> et devant être atteints en 2015. Le respect des principes et la poursuite des objectifs généraux de l'action extérieure sont considérés comme contribuant à remplir cet engagement<sup>494</sup>.

**L'exigence de cohérence.** Le regroupement des objectifs généraux de l'action extérieure au sein d'un même titre dans le TUE après Lisbonne, souligne l'importance de la cohérence, que ce soit entre les différents domaines de l'action extérieure de l'Union, ou entre les politiques d'action extérieure et les autres politiques de l'UE<sup>495</sup>. Contrôler la cohérence des différentes politiques signifie en effet s'assurer qu'elles visent des objectifs qui convergent et se renforcent mutuellement, notamment pour respecter et promouvoir les normes constitutives de l'UE<sup>496</sup>. Cet impératif de cohérence est affirmé à l'article 21 §3, et doit aussi être assuré par « la fusion de l'Union et de la Communauté européenne au sein d'une personnalité juridique unique (art.47 TUE)<sup>497</sup> ». « Le Conseil et la Commission, assistés par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, assurent cette cohérence et coopèrent à cet effet<sup>498</sup> ».

Mais l'enjeu concerne aussi la cohérence entre les politiques de l'UE et celles des Etats membres. Ainsi, la politique de coopération au développement est une compétence partagée, selon l'article 4 du TFUE : « L'Union dispose d'une compétence pour mener des actions et une politique commune, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet

---

<sup>490</sup> Priollaude, F.-X. et Siritzky, D., *op.cit.*, p.109

<sup>491</sup> Suivant en cela les autres acteurs multilatéraux, v. Hurt, S.R., « Understanding EU Development Policy : history, global context and self-interest ? », *TWQ*, 2010 ; Orbie, J. et Versluys, H., « The European Union's International Development Policy : Leading and Benevolent ? », in Orbie, J. (dir.), *op.cit.*

<sup>492</sup> V. aussi la Déclaration conjointe, *Le consensus européen*, *op.cit.*

<sup>493</sup> Nations Unies, *Déclaration du Millénaire*, Résolution 55/2 de l'Assemblée générale, New York, 8 septembre 2000

<sup>494</sup> V. la Déclaration conjointe, *Le consensus européen*, *op.cit.*, paragraphes 5 et 7, p.2

<sup>495</sup> Gebhard, C., « Coherence », in Hill, C. et Smith, M. (dir.), *op.cit.*, pp.101-127

<sup>496</sup> V. Commission européenne, *Cohérence des politiques au service du développement – Accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement*, Communication au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social, COM(2005) 134, 12 avril 2005 ; Commission européenne, *La cohérence des politiques pour le développement – établissement du cadre politique pour une approche « de toute l'Union »*, Communication au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social et au Comité des régions, COM(2009) 458, 15 septembre 2009

<sup>497</sup> Priollaude, F.-X. et Siritzky, D., *op.cit.*, p.108

<sup>498</sup> Art.21§3 TUE. *J.O.* n°C.83, 30 mars 2010



d'empêcher les Etats membres d'exercer la leur<sup>499</sup> ». L'article 210 du TFUE prévoit que les Etats membres et l'UE coordonnent leurs politiques d'aide au développement, et puissent entreprendre des actions conjointes. « La Commission peut prendre toute initiative utile pour promouvoir la coordination<sup>500</sup> ». L'engagement des différents acteurs européens en faveur de la coordination de leurs efforts d'aide au développement est lisible dans le Consensus européen pour le développement de 2006<sup>501</sup>, mais aussi dans les engagements internationaux pris avec d'autres donateurs : la déclaration de Rome en 2003<sup>502</sup>, la déclaration de Paris en 2005<sup>503</sup>, et le programme d'action d'Accra en 2008<sup>504</sup> – bien que les faits ne soient pas toujours à la hauteur des engagements<sup>505</sup>. Les Etats membres européens tiennent à leurs prérogatives en matière d'aide au développement, et craignent l'immixtion de la Commission européenne. Ils semblent cependant de plus en plus ouverts à une certaine intégration<sup>506</sup>.

La coopération au développement étant une compétence partagée, l'UE a cherché à définir des secteurs prioritaires d'intervention, qui lui permettraient d'agir selon sa spécificité. Les documents stratégiques européens raisonnent en effet en termes de « valeur ajoutée de la politique de coopération européenne », pour mettre en évidence l'intérêt de l'intervention de l'UE, tant à l'égard des Etats membres que des autres bailleurs. Parmi les secteurs prioritaires identifiés figure le renforcement des capacités institutionnelles pour renforcer la bonne gouvernance et la primauté du droit<sup>507</sup>. Le Consensus européen appuie à nouveau cette

<sup>499</sup> J.O. n°C.83, 30 mars 2010. Il s'agit, cependant, d'une dérogation au régime général des compétences partagées. V. Burgogue-Larsen, L., « A propos de la notion de compétence partagée. Du particularisme de l'analyse en droit communautaire », *RGDIP*, n°2, 2006, pp.373-390.

Cette compétence partagée peut donc également être qualifiée de compétence parallèle. V. Neframi, E., *op.cit.*, p.50.

Auparavant, l'art.177 TCE indiquait que la politique communautaire de coopération au développement était « complémentaire » de celle des Etats membres. Le TFUE renforce donc l'autonomie de la politique de coopération européenne par rapport à celle des Etats membres. Priollaude, F.-X. et Siritzky, D., *op.cit.*, p.309

<sup>500</sup> J.O. n°C.83, 30 mars 2010. Pour des exemples des efforts de la Commission européenne, voir Orbie, J. et Versluys, H., « The European Union's International Development Policy... », in Orbie, J. (dir.), *op.cit.*, pp.72 et s.

<sup>501</sup> Déclaration conjointe, *Le consensus européen*, *op.cit.*

<sup>502</sup> Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement, *Déclaration de Rome sur l'harmonisation*, 25 février 2003

<sup>503</sup> 2<sup>ème</sup> Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement, *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, 28 février-2 mars 2005

<sup>504</sup> 3<sup>ème</sup> Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement, *Programme d'Action d'Accra*, 2-4 septembre 2008

<sup>505</sup> OCDE, *Efficacité de l'aide 2005-10, Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, 2011

<sup>506</sup> Orbie, J. et Versluys, H., in Orbie, J. (dir.), *op.cit.*, p.74. L'UE a par exemple pris des engagements supplémentaires après la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, Déclaration conjointe, *Le consensus européen*, *op.cit.*, p.6

<sup>507</sup> Commission européenne, *La politique de développement de la Communauté européenne*, Communication au Conseil et au Parlement européen, COM(2000) 212, 26 avril 2000

stratégie, en listant les domaines dans lesquels la Communauté possède un avantage comparatif<sup>508</sup>, parmi lesquels « gouvernance, démocratie, droits de l'homme et appui aux réformes économiques et institutionnelles » – entre beaucoup d'autres. Ces domaines sont de plus en plus nombreux<sup>509</sup>. De manière générale, la Commission estime que la Communauté détient une valeur ajoutée en ce qu'elle encourage « la démocratie, les droits de l'homme, la bonne gouvernance et le respect du droit international, en accordant une attention particulière à la transparence et à la lutte contre la corruption », et en vertu de son expérience : « L'expérience de la Commission en matière de promotion de la démocratie, des droits de l'homme et de reconstruction nationale est positive et sera approfondie<sup>510</sup> ». Ainsi, l'UE serait particulièrement capable de mener des projets de coopération au développement au bénéfice des institutions politiques, d'après les propos de la Commission. La spécificité européenne affirmée pourrait toutefois être discutée concernant le domaine des droits de l'homme<sup>511</sup>.

La politique de coopération au développement européenne est donc irriguée des normes constitutives de l'UE, qui fonctionnent comme un guide d'action mais aussi comme un objectif central de l'action extérieure : l'UE et les Etats membres doivent en effet les promouvoir dans leur politique internationale. Dans ce cadre, la Commission estime que l'UE dispose notamment d'une valeur ajoutée en matière de renforcement des capacités institutionnelles et de bonne gouvernance.

## **2. La compétence extérieure de promotion des droits de l'homme**

L'Union européenne ne dispose pas d'une compétence générale en matière de droits de l'homme. Elle n'a pas le pouvoir de légiférer pour la promotion ou le respect des droits de l'homme, en dehors de la portée de ses autres compétences<sup>512</sup>. Ainsi, la Cour de justice déclarait en 1996 qu'« Aucune disposition du traité ne confère aux institutions communautaires, de manière générale, le pouvoir d'édicter des règles en matière de droits de

---

<sup>508</sup> Déclaration conjointe, *Le consensus européen*, *op.cit.*

<sup>509</sup> Orbie, J. et Versluys, H., in Orbie, J. (dir.), *op.cit.*, p.79

<sup>510</sup> Déclaration conjointe, *op.cit.*, paragraphe 53, p.9

<sup>511</sup> V. Partie 2, titre 1, chap.1, par exemple.

<sup>512</sup> Bien que le traité de Lisbonne apporte des nouveautés au contexte des droits de l'homme, il ne change pas cette répartition des compétences. Besson, S., « The Human Rights Competence in the EU. The State of the Question after Lisbon », in Kofler, G., Pistone, P. et Poiars Maduro, M. (dir.), *Human Rights and Taxation in Europe and the World*, 2011, p.39. L'auteur estime que la situation juridique actuelle n'est pas tenable.

l'homme ou de conclure des conventions internationales dans ce domaine<sup>513</sup> » – bien que, depuis, le traité de Lisbonne ait prévu l'adhésion de l'UE à la CEDH<sup>514</sup>.

L'absence de compétence générale s'explique par la réserve des Etats membres, qui ont choisi d'imposer des limites à la Communauté<sup>515</sup>.

« Etant donnée la relation mutuelle entre les droits de l'homme et la souveraineté démocratique [...], les Etats membres ont toujours insisté pour conserver leur compétence en matière de droits de l'homme<sup>516</sup> ».

« Ils considèrent, en effet, qu'à travers leur propre système de protection de ces droits s'exprime un ensemble de valeurs fondatrices de leur pacte constitutionnel propre et ils redoutent toute interférence communautaire dans un domaine aussi sensible<sup>517</sup> ».

L'obligation du respect des droits de l'homme par les institutions communautaires a d'ailleurs été introduite par les Etats membres, afin de freiner les efforts de ces mêmes institutions, perçus comme des menaces pour les ordres juridiques nationaux<sup>518</sup> – sans pour autant que cette obligation n'ait pour effet de créer une compétence de l'Union pour agir dans ce domaine, comme le rappelle explicitement la Charte des droits fondamentaux (art.51§2 CDF, art 6§2 TUE). L'idée est, toujours, d'encadrer autant que faire se peut l'intégration. Jean-Paul Jacqué remarque que l'« On a pris conscience du fait que [les droits fondamentaux] pourraient fournir un argument pour intervenir dans toute matière ». Il ajoute :

« S'il existait une compétence générale, serait-il, par exemple, interdit à la Communauté de s'intéresser à la protection des droits de l'homme dans les armées, dans les prisons ou dans les églises ? Elle pourrait alors sous couvert de mesures portant sur les droits de l'homme d'intervenir [*sic*] dans l'organisation et le fonctionnement de ces institutions, ce que redoutent les Etats membres<sup>519</sup> ».

Prenant l'exemple des domaines régaliens chers aux Etats, il montre bien l'importance des droits fondamentaux dans *tous* les domaines<sup>520</sup>. En Europe comme ailleurs.

---

<sup>513</sup> CJCE, *Adhésion de la Communauté à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, Avis 2/94, 28 mars 1996, *Rec.*, I-1787, attendu 27.

<sup>514</sup> Art.6 TUE, *J.O.* n°C.83, 30 mars 2010

<sup>515</sup> Samantha Besson propose une explication subsidiaire : la concurrence avec le Conseil de l'Europe, dans le cadre de la « division du travail » avec l'UE après 1945. Besson, S., *op.cit.*, p.43

<sup>516</sup> Besson, S., « Human rights and democracy in a global context : decoupling and recoupling », *Ethics & Global Politics*, 2011. En V.O. : « Given the mutual relationship between human rights and democratic sovereignty, indeed, Member States have always insisted on retaining their human rights competence ».

<sup>517</sup> Jacqué, J.-P., « Droits fondamentaux et compétences internes de la Communauté européenne », in *Libertés, Justice, Tolérance, Mélanges en hommage au doyen Gérard Cohen-Jonathan*, 2004, p.1010

<sup>518</sup> De Witte, B., « Le rôle passé et futur de la Cour de justice des Communautés européennes dans la protection des droits de l'homme », in Alston, P. (dir.), *op.cit.*, p.895 et s.

<sup>519</sup> Jacqué, J.-P., *op.cit.*, p.1011

<sup>520</sup> J.H.H. Weiler fait la même remarque, mais en tire les conclusions opposées. V. Weiler, J.H.H. et Fries, Sybilla C., « Une politique des droits de l'homme pour la Communauté et l'Union européenne : la question des compétences », et Alston, P. et Weiler, J.H.H., « Vers une politique des droits de l'homme authentique et cohérente pour l'Union européenne », in Alston, P. (dir.), *op.cit.*



Si, donc, l'UE ne dispose pas d'une compétence générale en matière de droits de l'homme, et ne peut mener d'actions de promotion des droits de l'homme à l'intérieur de ses frontières<sup>521</sup>, elle détient cependant des compétences spécifiques<sup>522</sup> – ce qui semble finalement plus effectif<sup>523</sup> –, dont l'une des plus importantes est la compétence extérieure. La compétence extérieure de l'UE en matière de droits de l'homme ne fait pas de doute, étant prévue dans les traités, à partir du traité de Maastricht (art.130U TCE)<sup>524</sup>. Surtout, « L'existence d'une politique extérieure en matière de droits de l'homme est confirmée par la pratique, particulièrement celle des années 1990<sup>525</sup> ». Deux indices principaux de cette pratique peuvent dès à présent être relevés<sup>526</sup>. La conditionnalité pratiquée par l'UE, d'une part, lui permet d'imposer certaines conditions dans ses relations avec d'autres Etats, notamment en matière de respect de la démocratie et des droits de l'homme. Ainsi, une « clause droits de l'homme » est incluse dans les accords avec les Etats tiers<sup>527</sup>. L'élargissement constitue un autre exemple majeur – et efficace – de conditionnalité européenne. Les Etats candidats ont en effet dû respecter des conditions de plus en plus nombreuses au fil des vagues

<sup>521</sup> Le Conseil, en 1999, a freiné les propositions de la Commission, car elles ne faisaient pas la distinction entre actions internes et externes de promotion des droits de l'homme. Seule l'action externe a été retenue dans les règlements du Conseil relatifs au développement. V. Commission européenne, *Proposition de règlement (CE) du Conseil concernant le développement et la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, COM(97) 357, 24 juillet 1997, *J.O.* n°C.282, 18 septembre 1997 ; Règlements (CE) n°975 et 976/1999 du Conseil, 29 avril 1999, *J.O.* n°L.120, 8 mai 1999, p.1 et p.8 ; Jacqué, J.-P., *op. cit.*, p.1011-1012.

<sup>522</sup> Les compétences spécifiques se réfèrent à des droits de l'homme spécifiques, comme le droit de ne pas être discriminé : l'art.19 du TFUE donne une compétence spécifique à l'UE dans ce domaine.

Par ailleurs, depuis 2007 existe l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne qui fournit informations, conseils et avis sur les droits fondamentaux, « dans le cadre du champ d'application du droit communautaire » (Agence créée sur la base de l'art.308 TCE). Elle succède à l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes. Peuvent y participer les Etats candidats et les Etats avec lesquels a été conclu un accord de stabilisation et d'association. Conseil de l'Union européenne, *Règlement (CE) n°168/2007 du 15 février 2007*, *J.O.* n°L.53, 22 février 2007 et, pour les thématiques abordées par l'Agence, Conseil de l'Union européenne, *Décision du 28 février 2008 portant application du règlement (CE) n°168/2007 en ce qui concerne l'adoption d'un cadre pluriannuel de l'Agence [...] pour la période 2007-2012*, *J.O.* n° L.63, 7 mars 2008

<sup>523</sup> V. Jacqué, J.P., *op.cit.*, p.1017-1018

<sup>524</sup> S. Besson estime cependant que l'Union dispose de compétences extérieures spécifiques en matière de droits de l'homme, non d'une compétence extérieure générale. Besson, S., « The Human Rights Competence... », *op.cit.*, pp.48-49

<sup>525</sup> Brandtner, B. et Rosas, A., « Human Rights and the External Relations of the European Community : An Analysis of Doctrine and Practice », *E.J.I.L.*, 1998, p.472. En V.O. : « The existence of a Community external human rights policy is confirmed by practice, notably of the 1990s ». Cependant, des actions ont été entreprises auparavant, unilatéralement, notamment en réponse aux violations des droits de l'homme commises dans et par des Etats partenaires de la Communauté économique européenne. L'opinion publique européenne et le Parlement européen qui s'en est fait l'écho ont poussé la CEE à réagir. V. Fierro, E., *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, 2003, p.46

<sup>526</sup> Ils seront développés dans la section B, ainsi que d'autres éléments, comme le dialogue politique. V. aussi SEAE, *Droits de l'homme et démocratie dans le monde, Rapport sur l'action de l'UE de juillet 2008 à décembre 2009*, 2010.

<sup>527</sup> V. Section B, §2, de ce chapitre.



d'élargissement, notamment politiques<sup>528</sup>. D'autre part, l'UE poursuit des activités gérées par la Commission européenne dans le domaine de la promotion externe des droits de l'homme, dont la plus importante est la gestion et le financement de projets de développement à destination de ses Etats partenaires. La coopération est organisée en instruments géographiques de financement, auxquels s'ajoutent quelques instruments thématiques<sup>529</sup>. Parmi ceux-ci, l'« Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme<sup>530</sup> » (IEDDH), qui agit en complément des autres instruments, comporte la particularité « d'octroyer une aide indépendamment du consentement des pays tiers et d'autres autorités publiques<sup>531</sup> » :

« Un point fort de l'IEDDH est qu'il ne dépend pas de l'accord du gouvernement hôte. Il permet par conséquent de se concentrer sur les questions politiques délicates et les approches innovantes et de coopérer directement avec les organisations locales de la société civile, qui doivent préserver leur indépendance vis-à-vis des autorités publiques<sup>532</sup> ».

Ainsi, l'UE peut, sans demander son avis au gouvernement de l'Etat concerné, subventionner des « organisations de la société civile », des organisations intergouvernementales (OIG), ou encore des missions d'observation électorale. L'IEDDH permet notamment de financer des organisations non gouvernementales (ONG) luttant pour l'abolition de la peine de mort et contre la torture. De 2007 à 2011, trente-trois projets d'une durée de 13 à 36 mois ont été financés dans le domaine des droits de l'homme en prison, menés par des ONG dans le but de promouvoir les droits des détenus ou de fournir des services aux détenus. Le montant total de l'aide versée à cet effet par l'IEDDH s'élève à plus de 7 millions d'euros<sup>533</sup>.

L'intervention européenne en faveur de la promotion externe des droits de l'homme trouve donc son fondement dans les traités, et se justifie par la croyance profonde en l'universalité des droits de l'homme, réaffirmée dans tous les textes européens :

« Découlant de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et solennellement réaffirmés par la communauté internationale lors de la conférence mondiale de Vienne en

---

<sup>528</sup> V. pp.127 et s.

<sup>529</sup> V. not. *Règlement (CE) n°1905/2006 du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement*, 18 décembre 2006. *J.O.* n°L.378, 27 décembre 2006

<sup>530</sup> *Règlement (CE) n°1886/2006 du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde*, 20 décembre 2006, *J.O.* n°L.386, 29 décembre 2006. Cet instrument remplace l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme, créée à l'initiative du Parlement européen en 1994. Il est doté d'un budget de 1,104 milliards d'euros pour la période 2007-2013, ce qui représente 1,3% de l'APD de la Communauté européenne.

<sup>531</sup> *Ibid.*

<sup>532</sup> SEAE, *Droits de l'homme et démocratie dans le monde*, op.cit., p.30

<sup>533</sup> Commission européenne, *European Instrument for Democracy and Human Rights, Compendium 2007-2010*, 2011. V. annexe 9 pour le détail des projets.

1993, trois principes forment la clef de voûte du système international de protection des droits de l'Homme :

- a) l'universalité qui implique que nulle disposition particulière motivée par des considérations nationales, culturelles ou religieuses ne saurait valablement déroger aux principes consacrés par la Déclaration universelle des droits de l'Homme.
- b) l'indivisibilité qui interdit toute discrimination entre droits civils et politiques d'une part et droits économiques, sociaux et culturels d'autre part.
- c) l'interdépendance entre droits de l'Homme, démocratie et développement qui est liée à une nouvelle définition du développement centrée sur l'homme en tant que titulaire des droits de l'Homme et bénéficiaire du processus du développement<sup>534</sup> »

C'est bien l'universalité des droits de l'homme qui permet à l'UE d'intervenir dans ce domaine, au-delà de ses frontières, en évitant les accusations de néo-colonialisme qui pourraient apparaître au vu de certaines de ses interventions<sup>535</sup>. En 1995 est d'ailleurs affirmée la « relativité du principe de non-ingérence<sup>536</sup> » : en effet, rappelle alors la Commission européenne,

« Les différentes formes d'expressions traduisant la préoccupation suscitée par les violations de ces droits ainsi que les demandes visant au rétablissement de ces derniers ne sauraient être considérées comme des ingérences dans les affaires intérieures d'un Etat et constituent un élément important et légitime de leur dialogue avec les pays tiers<sup>537</sup> ».

Il semble que, outre la disparité des compétences interne et externe de l'UE en matière de droits de l'homme, le volontarisme européen se montre, à certains égards, plus important quand il s'agit d'Etats tiers ou d'Etats candidats, que pour les Etats membres de l'UE.

## **§2 – Une coopération institutionnalisée**

La politique de coopération au développement poursuit donc des objectifs normatifs, notamment en matière de promotion des droits de l'homme. Cette politique présente certaines spécificités supplémentaires, qui la rapprochent également de l'idéaltype de puissance normative. La première d'entre elles concerne le cadre politique qu'a établi l'Union européenne concernant ses relations avec les pays tiers. L'Union cherche en effet à institutionnaliser autant que possible ses relations avec les pays tiers, en nouant des accords

---

<sup>534</sup> Commission européenne, *L'Union européenne et les aspects extérieurs de la politique des droits de l'homme : de Rome à Maastricht et au-delà*, *op.cit.*, COM(95) 567, p.10

<sup>535</sup> Leino, P., « The Journey Towards All that is Good and Beautiful : Human Rights and 'Common Values' as Guiding Principles of EU Foreign Relations Law », in Cremona, M. et de Witte, B. (dir.), *EU foreign relations law, Constitutional fundamentals*, 2008, p.262

<sup>536</sup> Commission européenne, *op.cit.*, COM(95) 567, p.10.

<sup>537</sup> La communication ci-dessus cite la Déclaration sur les droits de l'homme élaborée par le Conseil européen de Luxembourg les 28 et 29 juin 1991, *Conclusions de la présidence*, SN 151/2/91, Annexe V.

durables (1). Elle a construit un réseau de partenaires caractérisé par des relations différenciées, certains partenaires étant considérés comme plus proches, notamment au niveau des valeurs qu'ils partageraient avec l'UE (2). Ainsi, selon Ian Manners,

« La plus grande force de l'UE dans la promotion de principes ne réside pas dans sa capacité structurelle ou sa capacité en cas de crise, mais dans son encouragement des processus d'engagement et de dialogue. Un tel engagement européen implique d'initier et d'institutionnaliser des formes régulières de communication ou de partenariat, par exemple par les procédures d'accession, les accords d'association et/ou de stabilisation, la politique européenne de voisinage, les relations ACP, et les partenariats stratégiques<sup>538</sup> ».

L'UE pratique ainsi, en institutionnalisant ses relations, la « diffusion procédurale », l'un des modes de diffusion des normes relevés par Ian Manners<sup>539</sup>.

### 1. L'association des pays tiers

La coopération au développement européenne est basée sur des instruments de deux types. A côté des instruments unilatéraux visant à financer la coopération au développement, l'Union européenne conclut des accords internationaux – donc des actes concertés – avec des Etats tiers qui deviennent ses partenaires, ou encore avec des groupements régionaux<sup>540</sup>. Les accords comportent une dimension relative au développement, telle que l'établissement de priorités concernant le développement ou des dispositions sur l'assistance financière. Mais ils sont conclus sur la base de la compétence commerciale de l'Union (art.207 TFUE), ou en tant qu'accords d'association ou de coopération (art.217 TFUE), ce sont alors des accords globaux qui regroupent plusieurs domaines de compétences<sup>541</sup>. A titre d'exemple, l'accord d'association signé entre l'Algérie et la Communauté européenne et ses Etats membres<sup>542</sup> le 22 avril 2002 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2005<sup>543</sup> concerne les domaines suivants :

dialogue politique ; libre circulation des marchandises ; commerce des services, paiement, capitaux, concurrence et autres dispositions économiques ; coopération économique ;

---

<sup>538</sup> Manners, I., « The Concept of Normative Power ... », *op.cit.*, 2009, p.3. En V.O. : « the EU's greatest strength in the promotion of principles is not structural capacity or crisis ability, but its encouragement of processes of engagement and dialogue. Such EU engagement entails initiating and institutionalising regular patterns of communication or partnership, for example through accession procedures, stabilization and/or association agreements, the European Neighbourhood Policy, African, Caribbean and Pacific relations, and Strategic Partnerships ».

<sup>539</sup> V. p.65

<sup>540</sup> V. Alecu de Flers, N. et Regelsberger, E., « The EU and Inter-regional Cooperation », in Hill, C. et Smith, M. (dir.), *International Relations and the European Union*, 2005

<sup>541</sup> Cependant, si l'accord d'association a pour base juridique l'art. 217 TFUE, les actes de mise en œuvre de ses dispositions sont fondées sur les bases juridiques sectorielles, en fonction du domaine concerné par chaque disposition. Neframi, E., *op.cit.*, p.93

<sup>542</sup> Il s'agit d'un accord mixte, sous le régime d'avant le traité de Lisbonne. *Ibid.*

<sup>543</sup> J.O. n°L.265, 10 octobre 2005



coopération sociale et culturelle ; coopération financière ; coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

Il s'agit donc bien d'un accord global, dont le développement ne constitue que l'une des facettes, toutes devant cependant œuvrer dans la même direction.

L'institutionnalisation des relations européennes avec les Etats tiers est privilégiée, au moyen d'accords qui permettent de les encadrer et de créer des lieux de dialogue<sup>544</sup>. Elle se fonde sur le régime d'association, créateur de « droits et obligations réciproques<sup>545</sup> » pour les parties – y compris en matière de droits de l'homme<sup>546</sup>. En tant que première expérience d'association, la coopération originelle avec les Etats ACP a pu être présentée par la Communauté européenne comme un « modèle » de coopération Nord-Sud<sup>547</sup>. Alors que la Communauté européenne s'élargit au Royaume-Uni en 1973, elle ouvre aussi sa coopération aux pays du Commonwealth, à l'aide de la première convention de Lomé signée en 1975 avec quarante-six Etats ACP. Cette convention – ainsi que les suivantes du « système Lomé », jusqu'en 1994<sup>548</sup> – prévoit la mise en place d'institutions paritaires, signes d'un « degré élevé d'institutionnalisation de la coopération<sup>549</sup> » ; mais aussi

« un système de préférences commerciales asymétriques qui place théoriquement les pays ACP au sommet de la « pyramide des privilèges » dans l'accès au marché communautaire, des instruments complémentaires de stabilisation de leurs recettes d'exportation de produits primaires et une aide au développement octroyée *via* le FED<sup>550</sup> ».

Tout ceci étant prévu pour favoriser le développement économique des pays partenaires de la Communauté. « Au total, les conventions de Lomé créent un véritable « régime international » de coopération Nord-Sud fondé sur des règles, institutions et procédures qui structurent le comportement des acteurs dans la durée<sup>551</sup> ». Un régime à présent quelque peu amenuisé par les changements qu'a introduits la convention de Cotonou signée en juin 2000 et entrée en vigueur en avril 2003 : elle remplace en effet les relations commerciales asymétriques de Lomé par un système de libre-échange régionalisé, plus compatible avec les

---

<sup>544</sup> Karen Smith remarque ainsi l'influence du droit sur les relations extérieures de l'UE. Smith, K. *European Union Foreign Policy in a Changing World*, 2008, p.56

<sup>545</sup> Art.238 du traité de Rome, Traité instituant la Communauté économique européenne. Aujourd'hui art.217 du TFUE.

<sup>546</sup> V. Section B, §2 de ce chapitre.

<sup>547</sup> Petiteville, F. *La politique internationale...*, *op.cit.*, p.99. A propos de la première Convention de Lomé, en 1975 ; Fenet, A. (dir.), *Droit des relations extérieures de l'Union européenne*, 2006, par.491.

<sup>548</sup> Le système Lomé compte quatre conventions : Lomé I (1975), Lomé II (1979), Lomé III (1984), Lomé IV (1989, prorogée pour cinq ans en 1994). Lomé IV regroupait 70 pays ACP signataires.

<sup>549</sup> Petiteville, F., *ibid.*

<sup>550</sup> *Ibid.*

<sup>551</sup> *Op.cit.*, p.100

règles de l'OMC<sup>552</sup>. Si cette nouvelle convention maintient une conditionnalité politique acquise au fil des conventions de Lomé, ainsi que l'aide au développement, Franck Petiteville souligne cependant que l'« On voit mal ce qui, dans un système de relations commerciales qui s'achemine désormais vers le libre-échange, relèvera encore d'une « coopération Nord-Sud »<sup>553</sup> ».

Ce système de coopération institutionnalisée a néanmoins inspiré le fonctionnement général de la coopération européenne<sup>554</sup>. Les accords sont pour la plupart étendus, et non limités à un seul secteur. S'il existe en effet plusieurs types d'accords, du simple accord commercial à l'accord d'association, qui vise des liens plus étroits et durables, c'est l'accord d'association qui est en général choisi<sup>555</sup> – quelle que soit la base juridique sur laquelle il est conclu : accord d'association au sens de l'article 217 TFUE ; accord de coopération, de stabilisation ou de partenariat (art.270 et 352 TFUE<sup>556</sup>) ; accord de voisinage (art.8 TUE introduit par le traité de Lisbonne), matériellement identiques aux accords d'association « par l'ampleur de leur portée, l'intensité des liens qu'ils créent et les structures institutionnelles qu'ils mettent en place<sup>557</sup> ». Ces accords prévoient en effet l'instauration d'un cadre institutionnel pour leur bonne exécution, en mettant en place un Conseil des ministres (Comité ou Conseil d'association ou de coopération) composé de membres du Conseil de l'UE, de la Commission européenne et des gouvernements partenaires, qui se réunit pour gérer la mise en œuvre de l'accord. Il peut être assisté d'une Assemblée parlementaire à fonction consultative.

Ces accords sont par ailleurs élaborés dans une logique d'intégration, dans le sens où ils visent à créer une « mise en synergie des actions, tous domaines confondus, faisant ainsi concourir éléments économiques, commerciaux, politiques et autres à une même dynamique. [...] Chaque accord d'association poursuit un but général qui transcende les objectifs particuliers assignés à la coopération dans chaque domaine<sup>558</sup> » – qu'il s'agisse de la

---

<sup>552</sup> V. Petiteville, F., *La politique internationale...*, *op.cit.*, p.101

<sup>553</sup> *Op.cit.*, p.103. V. aussi Fenet, A. (dir.), *op.cit.*, par.491

<sup>554</sup> L'information ne serait pas complète si l'on n'ajoutait que, outre la coopération ACP, dès la première génération d'accords d'association, ceux-ci comportaient un objet large, comme en témoignent les accords conclus avec la Turquie, la Grèce dans les années 1960 et 1970, et plus tard Chypre et Malte. Ils prévoyaient « une vaste coopération couvrant la politique économique, la libre circulation des marchandises (union douanière), des travailleurs et la liberté d'établissement, les services, les transports, les règles de la concurrence, la fiscalité etc ». Fenet, A. (dir.), *op.cit.*, par.483

<sup>555</sup> Smith, K., *EU Foreign Policy...*, *op.cit.*, p.55 ; Fenet, A. (dir.), *ibid.*

<sup>556</sup> La base juridique est alors la politique commerciale commune en combinaison avec la clause de flexibilité. Neframi, E., *op.cit.*, p.92

<sup>557</sup> *Ibid.*

<sup>558</sup> Fenet, A. (dir.), *op.cit.*, par.484

constitution d'un marché commun, du développement des Etats partenaires ou encore de leur « stabilisation » économique et politique.

La manière dont l'UE construit et entretient ses relations avec le reste du monde, en privilégiant institutionnalisation et dialogue, manifeste son souci de trouver un cadre favorable à la promotion de ses normes constitutives. L'UE va également entretenir des relations plus approfondies avec certains partenaires « privilégiés ».

## 2. Le partenariat à géométrie variable

L'Union européenne noue des accords avec la plupart des Etats du monde, et écrit par la même occasion sa propre géographie, eurocentrée<sup>559</sup>. Elle entretient en effet avec ces Etats des relations plus ou moins approfondies<sup>560</sup>, suivant les enjeux qu'elle estime importants au niveau politique, créant ainsi une « hiérarchie de partenaires<sup>561</sup> » qui a évolué au fil du temps. Alors que les pays ACP constituaient des partenaires privilégiés dans les années 1980, aujourd'hui, ce sont les pays voisins de l'Union, membres de la politique européenne de voisinage (PEV)<sup>562</sup>, qui sont ses partenaires privilégiés<sup>563</sup>.

La PEV a été créée en 2004<sup>564</sup>, elle est devenue pleinement opérationnelle en 2006<sup>565</sup>. Une première communication de la Commission, en mars 2003, propose d'établir une « Europe

---

<sup>559</sup> Le Naëlou, A., *op.cit.*, p.34

<sup>560</sup> L'UE entretient des relations différenciées avec des régions du monde, selon la stratégie des « cercles concentriques », « qui se fonde sur une logique historique et / ou géographique impliquant des relations plus ou moins étroites et se traduit par l'existence de sept zones géographiques avec lesquelles l'Union développe des relations différenciées ». Clergerie, J.-L., Gruber, A., Rambaud, P., *L'Union européenne*, 2010, p.774

<sup>561</sup> Smith, K., *EU Foreign Policy...*, *op.cit.*, p.58

<sup>562</sup> Les pays de la PEV sont des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (Maroc, Algérie, Tunisie, Libye, Egypte, Israël, Territoire palestinien occupé, Jordanie, Liban, Syrie) et des pays de l'Est de l'Europe (Azerbaïdjan, Arménie, Géorgie, Moldavie, Ukraine). La Biélorussie, dont le régime politique est autoritaire, ne fait pour l'heure pas pleinement partie de la PEV.

<sup>563</sup> Khasson, V., Vasilyan, S. et Vos, H., « 'Everybody Needs Good Neighbours': The EU and its Neighbourhood », in Orbie, J. (dir.), *op.cit.*, pp.217-238

L'Union européenne entretient aussi des relations approfondies avec les Etats des Balkans, certains étant candidats et candidats potentiels. Il existe encore de nombreux obstacles à l'accession de ces Etats. L'adhésion de la Croatie est cependant prévue pour juillet 2013. V. Smith, K., « Enlargement, the Neighbourhood, and European Order », in Hill, C. et Smith, M., *op.cit.*, 2011, pp.314 et s.

<sup>564</sup> La Commission européenne rappelle dès 1997 l'importance des nouveaux voisins pour la stabilité de l'Union européenne. Commission européenne, *Agenda 2000 pour une Union plus forte et plus large*, Communication, COM(97) 2000, 15 juillet 1997. En 2002, la politique de voisinage est inscrite à l'agenda du Conseil. Cremona, M., « The European Neighbourhood Policy: Partnership, Security and the Rule of Law », in Copsey, N., et Mayhew, A. (dir.), *European Neighbourhood Policy and Ukraine*, 2005, p.2

<sup>565</sup> Emerson, M., « Review of the Review – of the European Neighbourhood Policy », *CEPS Commentary*, 8 juin 2011



élargie » ou « *Wider Europe* » en établissant un partenariat avec les pays voisins de l'UE<sup>566</sup>. Il s'agissait, alors que de nouveaux pays membres allaient rejoindre l'UE, d'« éviter la formation de nouvelles lignes de démarcation en Europe » et de « promouvoir la stabilité et la prospérité [...] au-delà des nouvelles frontières de l'Union<sup>567</sup> ». Il fallait pour cela resserrer les liens avec les nouveaux voisins de l'Europe, les pays de l'Est de l'Europe et de la Méditerranée. Selon la Commission européenne,

« Le concept qui se trouve ancré dans la politique européenne de voisinage est celui d'un cercle de pays, partageant les valeurs et objectifs fondamentaux de l'UE et s'engageant dans une relation de plus en plus étroite allant au-delà de la coopération, c'est-à-dire impliquant un niveau d'intégration économique et politique important<sup>568</sup> ».

Ainsi, les pays voisins ont « un statut intermédiaire entre celui de membre et celui d'associé<sup>569</sup> », en ce qu'ils peuvent, par exemple, participer à certains programmes et agences communautaires de l'UE<sup>570</sup>.

L'insistance du discours européen sur la proximité en est un indice : la PEV est inspirée du modèle de la politique d'élargissement aboutie durant les années 2000 avec les pays de l'Est<sup>571</sup>, considérée comme un « succès » par les acteurs de l'UE<sup>572</sup>, tant grâce à sa méthode (une stratégie de préadhésion relativement précise, négociée pour chaque Etat candidat à partir des critères d'adhésion préalablement définis, et conditionnant l'adhésion), que pour

---

<sup>566</sup> Commission européenne, *L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2003) 104, 11 mars 2003

<sup>567</sup> Conseil européen de Copenhague des 12 et 13 décembre 2002, *Conclusions de la présidence*, 15917/02, Bruxelles, 29 janvier 2003, p.6

<sup>568</sup> Commission européenne, *Politique européenne de voisinage*, Communication – Document d'orientation, COM(2004) 373, 12 mai 2004, p.5. L'approche des cercles avait été appliquée aux PECO au début des années 1990, v. Smith, K., « Enlargement, the Neighbourhood, and European Order », in Hill, C. et Smith, M., *op.cit.*, 2011, pp.301 et s.

<sup>569</sup> Nefframi, E., *op.cit.*, p.99. Cette expression reprend les termes du discours de Romano Prodi, « L'Europe élargie, Une politique de proximité comme clé de la stabilité », discours à la sixième conférence mondiale du réseau ECSA, Speech/02/169, Bruxelles, 6 décembre 2002

<sup>570</sup> Commission européenne, *Communication concernant l'approche générale visant à permettre aux pays partenaires PEV de participer aux travaux des agences communautaires et aux programmes communautaires*, Communication au Conseil et au Parlement européen, COM(2006) 724, 4 décembre 2006 ; approuvée par le Conseil « Affaires générales et relations extérieures » dans sa conclusion du 5 mars 2007.

<sup>571</sup> Tulmets, E., « Is a Soft Method of Coordination Best Adapted to the Context of the EU's Neighbourhood ? », in Cremona, M. et Meloni, G. (dir.), « The ENP : A Framework for Modernisation ? », *EUI Working Paper LAW*, 2007, p.113

Au sein de la Commission européenne, le personnel en charge de la politique européenne de voisinage avait travaillé auparavant dans la direction générale Elargissement, ce qui entraîne, comme le remarque Judith Kelley, un « emprunt mécanique » de méthodes de travail. Kelley, J., « New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy », *JCMS*, 2006, p.32. En V.O. : « mechanical borrowing ».

<sup>572</sup> « Il est un fait que la perspective d'une adhésion est un puissant moteur de réforme – l'élargissement est indiscutablement l'instrument de politique étrangère le plus efficace de l'Union ». Commission européenne, *L'Europe élargie...*, *op.cit.*, p.5

ses résultats<sup>573</sup>. La Commission a donc proposé d'appliquer une recette proche pour diffuser les normes européennes dans les Etats voisins. La PEV reproduit l'élargissement au niveau des objectifs (promotion de la démocratisation et réforme des marchés<sup>574</sup>) comme au niveau de la méthode (socialisation et conditionnalité) plutôt que de se baser uniquement, par exemple, sur des programmes de promotion de la démocratie<sup>575</sup>. Il existe cependant une différence majeure entre les deux politiques : même s'ils adoptent les normes de l'UE, et fournissent par là un effort important, les Etats de la PEV ne peuvent espérer adhérer à l'UE<sup>576</sup> ; ce que Romano Prodi résumait par la formule « partager tout sauf les institutions<sup>577</sup> ». Il n'est dès lors pas certain que les Etats voisins se plient aussi bien que les anciens candidats aux exigences élevées de l'UE, même récompensés par une future intégration économique.

Bien que proposant des perspectives communes à tous les Etats, la PEV introduit une relation différenciée avec chaque pays voisin, l'idée étant de négocier avec lui des objectifs de réforme politique et économique<sup>578</sup> qu'il puisse réellement atteindre, et de mesurer ses progrès. Cette négociation se fait donc, selon les publications de la Commission, dans une logique de « *joint ownership*<sup>579</sup> », de co-propriété – bien que seuls les Etats membres posent, dans un premier temps, les bases du dialogue<sup>580</sup>. L'UE fournit en outre une assistance technique et financière afin de soutenir l'Etat dans ses réformes, notamment au moyen d'un instrument financier appelé « Instrument européen de voisinage et de partenariat » (IEVP), créé en janvier 2007<sup>581</sup>. Des avantages sont ensuite accordés à l'aune des progrès qu'a fournis

---

<sup>573</sup> V. par ex. Commission des Communautés européennes, *Five years of an enlarged EU, Economic achievements and challenges*, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque centrale européenne, COM(2009) 79/3, 20 février 2008

<sup>574</sup> Magen, A., « The Shadow of Enlargement: Can the European Neighbourhood Policy Achieve Compliance ? », *Colum. J. Eur. L.*, 2006, p.397

<sup>575</sup> Kelley, J., *op.cit.*, p.29

<sup>576</sup> Alors même que certains des Etats de la PEV souhaitent, comme ils l'ont exprimé clairement, devenir membres de l'Union européenne : la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine. Certains Etats membres de l'Union européenne s'y opposent (la France et l'Allemagne, notamment), bloquant ainsi une possible négociation, puisque la règle de l'unanimité prévaut (art.218 §8 TFUE). V. Emerson, M., *op.cit.*

<sup>577</sup> Prodi, R., « L'Europe élargie, Une politique de proximité comme clé de la stabilité », *op.cit.*

<sup>578</sup> Inscrits dans un « Plan d'action ».

<sup>579</sup> V. Tocci, N., « Can the EU Promote Democracy and Human Rights Through the ENP ? The Case for Refocusing on the Rule of Law », in Cremona, M. et Meloni, G. (dir.), *op.cit.*, 2007

<sup>580</sup> Lepesant, G., « L'Union européenne et son voisinage : vers un nouveau contrat », *PE*, 2004, p.780

<sup>581</sup> Règlement (CE) n°1638/2006 du Parlement européen et du Conseil arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, 24 octobre 2006, *J.O.* n°L.310, 9 novembre 2006.

l'Etat<sup>582</sup>. Certains Etats voisins ont pu accéder à un statut privilégié – bien que relativement flou juridiquement – au sein de la PEV : le Maroc s'est, le premier, vu accorder un « statut avancé » depuis 2008<sup>583</sup>. Globalement, l'avantage le plus clair de la PEV pour les Etats voisins est l'intégration économique qu'elle promet, non seulement avec l'UE, mais aussi au sein des régions concernées. La PEV prévoit ainsi la mise en place avec chaque Etat – quand le temps sera venu – d'une zone de libre-échange complet et approfondi, pouvant aboutir, pour les plus avancés dans les réformes institutionnelles, à une intégration économique progressive au marché intérieur de l'UE<sup>584</sup>. Cependant, les négociations commerciales progressent peu pour le moment<sup>585</sup>.

Au niveau normatif, les textes présentent la politique de voisinage comme fondée sur les « valeurs partagées » par les Etats de la PEV et les Etats membres de l'UE, faisant référence à la démocratie, au respect des droits de l'homme et à l'Etat de droit comme « valeurs communes »<sup>586</sup>. Les plans d'action<sup>587</sup> eux aussi mettent l'accent sur le nécessaire respect de ces valeurs<sup>588</sup> ; les réformes qu'ils prévoient vont également en ce sens. Le plan d'action du Maroc est particulièrement (trop ?) explicite :

« La politique de voisinage de l'Union européenne se fixe des objectifs ambitieux, fondés sur l'attachement, réciproquement reconnu, à des valeurs communes comprenant la démocratie, l'Etat de droit, la bonne gouvernance et le respect des droits de l'homme, les principes de l'économie de marché, le libre échange, le développement durable ainsi que la réduction de la pauvreté et la mise en œuvre de réformes politiques, économiques, sociales et institutionnelles<sup>589</sup> ».

<sup>582</sup> V. Commission européenne, Haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation*, Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2011) 303, 25 mai 2011, p.3

<sup>583</sup> Rhattat, R., « L'intensification de la différenciation de la politique européenne de voisinage en Méditerranée : les cas du Maroc et d'Israël », *RMC*, juin 2010. E. Johansson-Nogués estime pour sa part que ce renforcement des liens bilatéraux avec certains partenaires (Ukraine, Moldavie, Maroc et Israël en 2008 ; Jordanie en 2010) provient non des efforts fournis par ces pays, mais de compromis internes à l'UE. Johansson-Nogués, E., « The « Normative Power EU » Argument Revisited : The EU and the European Neighbourhood Policy », in Delcour, L. et Tumets, E. (dir.), *Pioneer Europe ?*, 2008, p.126

<sup>584</sup> Il faut pour cela que les Etats en question soient membres de l'OMC, et disposent de structures administratives adéquates et solides. V. Commission européenne, *Une stratégie nouvelle...*, *op.cit.*, pp.10-11

<sup>585</sup> Emerson, M., *op.cit.*, pp.3-4

<sup>586</sup> Commission des Communautés européennes, *L'Europe élargie...*, *op.cit.*, p.4

<sup>587</sup> Les plans d'action sont des outils opérationnels de la PEV, qui fixent des objectifs en matière de réformes politiques et économiques, assortis d'un calendrier.

<sup>588</sup> Bien que de manière beaucoup moins précise et rigoureuse. Bosse, G., « Justifying the European Neighbourhood Policy Based on « Shared Values » : Can Rhetoric Match Reality ? », in Delcour, L. et Tulmets, E. (dir.), *op.cit.*, p.47 et s. L'auteur estime qu'il n'existe pas d'accord sur le rôle et la substance des ces valeurs partagées : « The EU has yet to arrive at a consensus on the contents and significance of the « shared values » which it frequently highlights in official discourses », p.53

<sup>589</sup> Plan d'action UE/Maroc (p.1) adopté en juillet 2005 pour cinq ans, dont l'application a été prolongée jusqu'à l'application d'un nouveau plan, en cours d'adoption.



Ces valeurs partagées, et universelles, sur lesquelles se fonderait la politique de voisinage, sont employées dans la rhétorique européenne pour légitimer une politique par laquelle l'UE cherche surtout à accroître son influence<sup>590</sup>. Ce discours pose également question pour une autre raison. Dans la logique européenne en effet, si certains Etats voisins ne respectent pas les valeurs partagées, c'est un problème de manque de moyens, et l'UE peut alors les aider à y remédier<sup>591</sup>. Mais les gouvernements des Etats partenaires souhaitent-ils réellement assurer l'effectivité de ces valeurs ? De nombreux auteurs ont examiné cette question, estimant que le partage des valeurs est important pour la réussite des réformes soutenues par la PEV, et ont exprimé leur scepticisme<sup>592</sup>. De même lorsqu'ils ont examiné la manière dont l'UE promeut ces valeurs dans le cadre de la PEV<sup>593</sup>. En définitive, tous les voisins de l'UE n'ont pas les mêmes attentes et la même motivation pour entrer dans un partenariat contraignant<sup>594</sup>. L'UE ne dispose pas du même levier qu'avec l'élargissement, et doit alors faire un choix diplomatique concernant son attitude envers les partenaires récalcitrants – notamment au sujet des valeurs.

La politique de coopération au développement de l'UE, et sa politique de relations extérieures plus généralement, sont empreintes de principes normatifs qui rapprochent l'action extérieure européenne de l'idéaltype de la puissance normative. Que l'on aborde en effet les objectifs de la coopération européenne, ou la manière dont l'UE conduit celle-ci, par l'institutionnalisation de liens avec les Etats du monde et le rapprochement avec certains d'entre eux, comme l'a montré l'exemple de la politique de voisinage, l'UE semble inscrire ses valeurs constitutives au cœur de sa relation avec les Etats tiers. Plus concrètement, dans le cadre de ses relations contractuelles, l'UE emploie des instruments spécifiques pour renforcer son influence normative sur ses Etats partenaires.

---

<sup>590</sup> Leino, P., in Cremona, M. et de Witte, B. (dir.), *op.cit.*, p.262

<sup>591</sup> Tocci, N., in Cremona, M. et Meloni, G. (dir.), *op.cit.*, p.26 ; Pace, M., « Norm shifting from EMP to ENP : the EU as a norm entrepreneur in the south ? », *Camb. Rev. Int. Aff.*, 2007, p.667

<sup>592</sup> Cremona, M., in Copsey, N., et Mayhew, A. (dir.), *op.cit.*, p.2; Tocci, N., *ibid.*; Zielonka, J., « Europe as a global actor : empire by example ? », *Int. Aff.*, 2008, p.478

<sup>593</sup> Bosse, G., in Delcour, L. et Tulmets, E. (dir.), *op.cit.* ; Johansson-Nogués, E., in Delcour, L. et Tulmets, E. (dir.), *op.cit.*, p.131 ; Kelley, J., « New Wine in Old Wineskins... », *op.cit.*

<sup>594</sup> Martinez, L., *op.cit.*, 2010, p.176. L'exemple de l'Algérie, peu intéressée par la dimension politique de la PEV, est éclairant. V. aussi Magen, A., *op.cit.*

## ***Section B. Des moyens civilisés au service de l'influence normative européenne***

Dans une perspective de promotion de ses valeurs constitutives dans ses relations extérieures, l'Union européenne fait appel à certains moyens d'influence que l'on peut rattacher aux idéaltypes de puissance civile et de puissance normative. En effet, non seulement l'Union ne fait pas du recours à la force un outil central de ses relations extérieures (que ce soit par choix ou par nécessité), mais elle privilégie le dialogue et la coopération plutôt que la contrainte, pour persuader un Etat partenaire. Ainsi, il convient de détailler plus avant les méthodes qu'emploie l'UE pour diffuser ses normes, en approfondissant plus les techniques employées que ne l'a fait Ian Manners en présentant ses six facteurs de diffusion des normes<sup>595</sup>. L'analyse portera donc sur les méthodes employées par l'UE, et non sur les effets de celles-ci, qui constituent une autre question traitée par la suite<sup>596</sup> ou sur le meilleur modèle explicatif de l'influence européenne<sup>597</sup>. C'est en effet la complémentarité de ces méthodes, qui caractérise la coopération européenne. Enfin, si ces méthodes ne font pas appel à la force, certaines contiennent cependant un certain degré de contrainte, variable en fonction de l'enjeu politique. La question, en termes de puissance normative, devient alors : l'utilisation de la contrainte est-elle raisonnée et justifiable<sup>598</sup> ?

Dans sa quête d'influence, l'UE dispose d'un atout majeur : son attractivité – selon la logique du *soft power* développé par Joseph Nye<sup>599</sup>. Construite sur des bases économiques, l'UE s'avère attractive pour de nombreux Etats tiers, notamment par la taille de son marché intérieur – marché qui a crû avec les vagues d'élargissement, pour devenir le plus grand du monde<sup>600</sup>. Il s'agit même de l'un des arguments majeurs de l'UE dans ses tractations avec les Etats tiers, que ceux-ci souhaitent accéder au marché, ou à l'UE elle-même. A différents degrés, l'UE dispose ainsi d'un levier de persuasion pour diffuser ses normes et son modèle à l'extérieur, avec plus ou moins de succès suivant la dépendance des Etats tiers<sup>601</sup>.

---

<sup>595</sup> V. p.65

<sup>596</sup> V. le titre 2 de la seconde partie.

<sup>597</sup> V. Schimmelfennig, F. et Sedelmeier, U., « Governance by conditionality : EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe », *JEPP*, 2004

<sup>598</sup> Manners, I., « The Concept of Normative Power ... », *op.cit.*, p.4

<sup>599</sup> V. p.78

<sup>600</sup> Avec 494 millions de consommateurs [Site internet *touteurope.fr*, consulté le 26 octobre 2011]. V. Verdun, A., « The EU and the Global Political Economy », in Hill, C. et Smith, M., *op.cit.*, 2011, pp.246-274

<sup>601</sup> Schimmelfennig, F., « Europeanization beyond the member states », *ZSE*, 2010 ; l'UE étant le principal partenaire commercial des Etats de la PEV, ce qui représente un levier de persuasion. Khasson, V., Vasilyan, S.

L'attractivité de l'UE est aussi géopolitique. Les Etats qui la rejoignent sont ancrés en Europe, et membres d'un ensemble qui jouit d'un certain poids sur la scène internationale et présente des garanties de respectabilité. *A contrario*, l'UE étant un objet politique en perpétuelle évolution et en cours de consolidation, sans terme ni destination bien précis, les incertitudes qui découlent des modalités de sa construction jouent le rôle de repoussoir, surtout en période de crise économique.

L'UE va alors chercher à convaincre (§1) et, si cela ne suffit pas, contraindre (§2). L'analyse des différents instruments caractéristiques de la coopération européenne montre que l'effort de l'UE ne consiste pas simplement à tenter de diffuser les normes constitutives européennes, mais plus largement parfois à modeler l'extérieur à son image.

## **§1 – La diffusion des normes par le rapprochement**

Selon Karen Smith, la spécificité de l'identité européenne s'observe plus dans la manière dont elle poursuit ses objectifs, que dans ces objectifs eux-mêmes. L'Union européenne préférerait s'appuyer sur la persuasion et les incitations positives que sur la coercition<sup>602</sup>.

« Ce qu'elle fait est moins unique que la manière dont elle le fait. Et [cela] provient en grande partie de la nature particulière de l'UE elle-même, à savoir le remplacement de la politique de puissance [*power politics*] par la prééminence du droit [dans les relations] entre Etats, et une reconceptualisation de la pratique de la souveraineté étatique. La politique étrangère de l'UE reflète le point de vue selon lequel les impératifs de la coopération et le respect du droit international et des normes internationales limitent la liberté des Etats de faire ce qu'ils veulent, à l'intérieur du pays et à l'extérieur<sup>603</sup> ».

L'Union préfère convaincre les Etats partenaires du bien-fondé de sa manière de faire et les inciter à l'imiter, que leur imposer celle-ci<sup>604</sup>. La coopération qui les lie, basée sur la bonne volonté de chaque partie, semble laisser aux partenaires une grande marge de manœuvre. Selon cette logique, naîtra de ce rapprochement une convergence des méthodes de travail et du langage employé. Il s'agit donc d'« atteindre une convergence cognitive entre les

---

et Vos, H., « 'Everybody Needs Good Neighbours' : The EU and its Neighbourhood », in Orbie, J. (dir.), *op.cit.*, p.229

<sup>602</sup> Orbie, J., « A Civilian Power in the World ?... », in Orbie, J. (dir.), *op.cit.*, p.13

<sup>603</sup> Smith, K., *EU Foreign Policy...*, *op.cit.*, 2003, p.199 En V.O. : « What it does is less unique than how it does it. And [this] stems, to a great extent, from the special nature of the EU itself, namely the replacement of power politics with the rule of law between states, and a reconceptualisation of the practice of state sovereignty. The EU's foreign policy reflects the view that the imperatives of cooperation, and of compliance with international law and norms, limit the freedom of states to do whatever they wish domestically and externally »

<sup>604</sup> Orbie, J., « A Civilian Power in the World ?... », in Orbie, J. (dir.), *op.cit.*



différents acteurs par la socialisation et la persuasion<sup>605</sup> ». La convergence pourra également être juridico-administrative.

Ainsi, l'UE favorise l'harmonisation juridico-administrative, que l'on peut comprendre comme l'« action d'orienter les lois, les règlements et les normes vers un objectif commun<sup>606</sup> » (1), et la socialisation de ses partenaires (2).

## 1. L'harmonisation

La diffusion des normes européennes n'est pas nécessairement intentionnelle de la part de l'Union<sup>607</sup>, ni toujours obligatoire. En effet, l'attractivité européenne conduit certains Etats à imiter le modèle européen, à accepter de rapprocher ou aligner leur législation sur les textes européens dans le cadre d'un accord, ou encore à vouloir devenir membre. Ainsi se dessine le processus d'eupéanisation au-delà de l'UE<sup>608</sup> : des règles et procédures, définies au sein de l'UE, sont incorporées dans le système juridico-politique national<sup>609</sup>. Ce mouvement ne s'arrête pas aux Etats membres, dans lesquels le rapprochement des droits nationaux et des politiques touche des domaines de plus en plus nombreux<sup>610</sup>. Il concerne aussi les Etats candidats et les Etats partenaires.

**L'imitation.** L'imitation du modèle européen ne sera pas développée en détail. Les exemples les plus frappants sont les organisations régionales dont la création, de par le monde, est inspirée de la construction européenne<sup>611</sup>. Ainsi, les institutions de l'Union africaine sont un calque du modèle européen – sans pour autant que l'intégration soit aussi poussée, ni que le

---

<sup>605</sup> Tulmets, E., in Cremona, M. et Meloni, G. (dir.), *op.cit.*, p.121. En V.O.: « reach cognitive convergence between the various actors through socialisation and persuasion »

<sup>606</sup> Selon la définition du *Trésor de la langue française informatisé*, *op.cit.*

<sup>607</sup> Ainsi, Ian Manners liste parmi les facteurs de diffusion des normes la « contagion », une diffusion non intentionnelle. (V. p.65)

<sup>608</sup> V. Magen, A., *op.cit.*

<sup>609</sup> Heather Grabbe définit l'eupéanisation comme « un ensemble de processus par lesquels les règles et procédures sont construites et définies dans le processus politique de l'UE puis incorporées dans la logique des discours, identités, structures politiques et politiques publiques nationales ». Grabbe, H. *op.cit.*, p.204. En V.O. : « a set of processes whereby rules and procedures are constructed and defined in the EU policy process and then incorporated into the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies ». V. aussi Featherstone, K. et Radaelli, C.M. (dir.), *The Politics of Europeanization*, 2003 ; Oberdorff, H. (dir.), *L'eupéanisation des politiques publiques*, 2008 ; Saurugger, S., *op.cit.*, chap.8

<sup>610</sup> Bergé, J.-S. et Robin-Olivier, S., *Droit européen*, 2011, titre 4

<sup>611</sup> Schimmelfennig, F., « Europeanization... », *op.cit.*, pp.335 et s. ; Börzel, T.A. et Risse, T., « Diffusing (Inter) Regionalism, The EU as a Model of Regional Integration », *op.cit.*

fonctionnement soit similaire<sup>612</sup>. Remarquons tout de même que l'UE a dans certains cas fortement incité des Etats à instituer entre eux une coopération régionale, initiant un processus qui ne relève alors plus de l'imitation<sup>613</sup>.

**L'harmonisation.** L'harmonisation est l'un des processus favorisant l'eupéanisation. « L'harmonisation des droits nationaux consiste en un rapprochement des législations qui laisse subsister une diversité plus ou moins grande entre les législations nationales<sup>614</sup> », à la différence de l'uniformisation (ou l'unification) du droit. L'UE noue des accords avec les Etats du monde entier, et ces accords comportent toujours un aspect commercial : libre-échange commercial, établissement d'une zone de libre-échange, union douanière ou plus. Dans ce cadre, les Etats partenaires s'engagent à harmoniser leur législation avec la législation européenne, dans le but de créer un environnement juridique unifié et stable, favorisant des relations de marché<sup>615</sup>. Par ce biais, l'UE projette l'acquis communautaire au-delà de ses frontières – dans la plupart des cas sans réciprocité. Nous l'avons souligné, certains Etats sont plus intéressés (ou contraints) que d'autres pour s'engager dans ce type de démarche, d'autant que celle-ci n'est pas explicitement obligatoire<sup>616</sup>. Mais les principaux partenaires commerciaux de l'UE, ainsi que les Etats qui souhaiteraient devenir candidats, ont une incitation supplémentaire à s'aligner sur les règles européennes.

Deux exemples peuvent illustrer l'étendue de cette harmonisation à l'extérieur de l'UE. D'une part, **l'Espace économique européen (EEE)** : les membres de l'EEE<sup>617</sup> non membres de l'UE et ne souhaitant pas le devenir<sup>618</sup> réalisent la majorité de leurs échanges avec l'UE. L'accord qu'ils ont signé avec l'UE prévoit la participation à certaines activités européennes et l'incorporation de la législation communautaire concernant le marché intérieur, afin de leur permettre d'être intégrés à ce marché.

---

<sup>612</sup> Schimmelfennig, F., « Europeanization... », *op.cit.*, pp.336-337. L'auteur parle d'un phénomène de « découplage ».

<sup>613</sup> Maur, J.-C., « Exporting Europe's Trade Policy », *The World Economy*, 2005, p.1567 et s.

<sup>614</sup> Bergé, J.-S. et Robin-Olivier, S., *op.cit.*, p.322

<sup>615</sup> V. Maur, J.-C., *op.cit.*

<sup>616</sup> La plupart des dispositions relèvent de la *soft law*. Muravyov, V., « Legal Approximation: Evidence from Ukraine », *EUI Workshop Paper*, 2006

<sup>617</sup> Union économique rassemblant les 27 Etats membres et trois des quatre Etats de l'Association européenne de libre-échange (AELE) : l'Islande, la Norvège et le Lichtenstein. L'accord a été signé le 2 mai 1992, il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994.

<sup>618</sup> L'Autriche, la Finlande et la Suède ont été membres de l'EEE avant de devenir membres de l'UE. L'Islande est actuellement candidate à l'entrée dans l'Union européenne. La Suisse a noué des accords bilatéraux avec l'UE, suite au refus de la ratification du traité de l'EEE par référendum.

Frank Schimmelfennig constate à cet égard que :

« Les Etats de l'EEE se plient extrêmement bien à leurs obligations légales – au même niveau que les Etats membres les plus obéissants – et, en pratique, ils peuvent être considérés comme des « quasi-membres » qui sont sujets aux règles et à la gouvernance européennes fondamentales presque de la même façon que les Etats membres<sup>619</sup> ».

D'autre part, **l'Ukraine**, pays de la politique de voisinage qui aimerait devenir candidat à l'entrée dans l'UE<sup>620</sup>. L'accord de partenariat et de coopération (APC) signé avec l'Ukraine en 1995 prévoit explicitement un rapprochement législatif étendu, à l'article 51 :

« 1. Les parties reconnaissent que le renforcement des liens économiques entre l'Ukraine et la Communauté dépend essentiellement du rapprochement de la législation existante et future de l'Ukraine avec celle de la Communauté. L'Ukraine mettra tout en œuvre afin que sa législation soit progressivement rendue compatible avec la législation communautaire.

2. Le rapprochement des législations s'étend en particulier aux domaines suivants : la législation douanière, le droit des sociétés, le droit bancaire, la comptabilité et la fiscalité des entreprises, la propriété intellectuelle, la protection des travailleurs sur le lieu de travail, les services financiers, les règles de concurrence, les marchés publics, la protection de la santé et de la vie des personnes, des animaux et des plantes, l'environnement, la protection des consommateurs, la fiscalité indirecte, les règles et les normes techniques, les lois et les réglementations nucléaires, les transports<sup>621</sup> ».

L'UE et l'Ukraine se sont entendues sur une liste de priorités pour 2011-2012<sup>622</sup>, qui ajoute aux exigences de rapprochement de l'acquis communautaire, des priorités relevant du dialogue politique, notamment en matière de droits de l'homme, démocratie et Etat de droit. L'Ukraine s'engage notamment à :

« *Combattre la torture et les traitements inhumains et dégradants*

14. Continuer à renforcer les efforts pour améliorer la base légale et la pratique dans le domaine de la détention, en particulier concernant la détention provisoire et administrative afin de s'occuper de manière effective du problème de la détention arbitraire ;

15. Améliorer les conditions de détention pour tous les prisonniers qu'ils soient en détention provisoires ou condamnés, avec pour but d'éliminer les mauvais traitements et mettre en œuvre les recommandations du Comité des Nations unies contre la torture et du Comité européen pour la prévention de la torture [...]»<sup>623</sup>.

---

<sup>619</sup> Schimmelfennig, F., « Europeanization... », *op.cit.*, p.330. En V.O. : « The EEA countries comply extremely well with their legal obligations – at the level of the most compliant member states – and, for all practical purposes, they can be regarded as « quasi-members » that are subject to the core of EU rules and governance in almost the same way as the member states »

<sup>620</sup> Ainsi, l'Ukraine n'a pas apprécié que les nouveaux Etats membres de l'UE doivent appliquer les règles de Schengen et imposer aux citoyens des Etats voisins de demander un visa. Smith, K., « Enlargement, the Neighbourhood, and European Order », in Hill, C. et Smith, M., *op.cit.*, 2011, p.318

<sup>621</sup> J.O. n°L.049, 19 février 1998. Un accord d'association est en cours de négociation pour succéder à cet APC.

<sup>622</sup> SEAE, *List of the EU-Ukraine Association Agenda priorities for 2011-2012 agreed by the Joint Committee at Senior Official's Level of EU-Ukraine Association Agenda*, 20 mai 2011

<sup>623</sup> *Ibid.*, p.3. En V.O. : « *Combating torture and inhuman and degrading treatment*

14. further strengthening of efforts to improve the legal basis and practice in the area of detention, in particular as regards pre-trial and administrative detention in order to address effectively the issue of arbitrary detention;



L'exemple ukrainien illustre en quelque sorte une « auto-conditionnalité<sup>624</sup> », en ce que cet Etat se montre particulièrement empressé, en raison de sa volonté de transformer une relation d'association avec l'UE en candidature.

Ainsi, l'UE incite ses Etats partenaires à adhérer aux traités internationaux ou à assurer leur respect effectif, à procéder à des changements législatifs, ou encore à réformer leurs institutions<sup>625</sup>. Selon la nature de leurs relations avec l'UE, plus ou moins dépendante, plus ou moins forte, les Etats partenaires se montrent plus ou moins prompts à adopter de telles réformes. Dans ce cadre, l'UE peut également tenir un dialogue politique quand elle l'estime nécessaire. On observe une conditionnalité sous-jacente dans les processus que nous venons d'évoquer. La persuasion et la conditionnalité représentent en réalité les deux faces de la médaille, et sont souvent employées de manière complémentaire par l'UE. Dans tous les cas, c'est bien l'attractivité européenne qui va expliquer les efforts fournis par les Etats candidats ou partenaires, à un degré moindre<sup>626</sup>, pour se plier aux conditions posées par l'UE. Celle-ci détient en effet, dans les cas observés, une certaine supériorité sur les autres parties aux négociations, liée à la taille de son marché et à sa capacité de diffuser ses normes. Ce n'est pas toujours le cas : qu'il s'agisse des autres puissances et plus généralement des Etats de l'OCDE, des Etats exportateurs d'énergie parmi les pays du voisinage ou des Etats appartenant à l'aire d'influence russe, l'UE ne dispose pas du même levier pour aborder la question du respect des droits de l'homme ou exporter sa législation – à moins de passer par des négociations multilatérales<sup>627</sup>. « Quand la promotion de normes par l'UE n'est pas soutenue par le pouvoir de son marché régulé, celle-ci ne peut plus guère être qualifiée de puissance<sup>628</sup> ».

## 2. La persuasion

La coopération telle qu'envisagée par l'Union européenne se base sur des relations soutenues avec ses Etats partenaires, donnant lieu à des échanges, un dialogue, et un soutien financier et

---

15. improve the conditions of detention for all prisoners whether in pre-trial detention or after conviction with the aim of eliminating ill-treatment and implement the recommendations of the UN Committee against Torture and the European Committee for the Prevention of Torture [...] »

<sup>624</sup> Schimmelfennig, F., « Europeanization... », *op.cit.*, p.333. En V.O. : « self-conditionality ».

<sup>625</sup> V. Muravyov, V., *op.cit.*

<sup>626</sup> V. Magen, A., *op.cit.* ; Kelley, J., « New Wine in Old Wineskins... », *op.cit.*, p.41

<sup>627</sup> V. Klimova El Moukahal, D., « Techniques de promotion des normes européennes en matière commerciale au-delà des frontières de l'UE », *RMD*, 2011

<sup>628</sup> Schimmelfennig, F., « Europeanization... », *op.cit.*, p.339. En V.O. : « Whenever the EU's promotion of norms is not backed up by the power of its regulated market, it hardly qualifies as power at all »

technique. Il s'agit de maintenir des contacts réguliers. Par ce rapprochement, l'Union va tenter de persuader les acteurs concernés de la pertinence de ses normes constitutives. Les relations institutionnalisées favorisent ainsi l'apprentissage<sup>629</sup> et la socialisation<sup>630</sup> des acteurs des Etats partenaires au fonctionnement et aux normes européennes – pour peu que l'acte de transmission et les normes transmises leur paraissent légitimes.

Le cadre institutionnalisé des accords d'association permet l'organisation de réunions annuelles et constitue donc un espace de discussion. Au sein de la PEV, par exemple, l'élaboration des plans d'action, ces outils opérationnels qui fixent des objectifs en matière de réformes politiques et économiques, assortis d'un calendrier, est une négociation bilatérale, impliquant donc pleinement l'Etat partenaire<sup>631</sup>. L'UE s'emploie aussi à promouvoir ses normes de manière plus directe. Ainsi, les accords d'association portent la marque d'une politisation croissante, visible notamment par l'insertion d'un chapitre relatif au **dialogue politique**<sup>632</sup>. Ce dialogue peut concerner la « bonne gouvernance », la recherche d'un consensus sur les enjeux de politique internationale ou encore des questions d'intérêt commun, telles que les migrations, dans le cadre des partenariats avec les pays européens, méditerranéens et ACP<sup>633</sup>. De plus, l'UE entretient des dialogues en matière de droits de l'homme<sup>634</sup> « avec plus de trente pays tiers<sup>635</sup> », ce qui permet de discuter notamment de la ratification et de la mise en œuvre des instruments internationaux des droits de l'homme. Le dialogue est conduit sous des formes institutionnelles différentes. Le dialogue entretenu avec

---

<sup>629</sup> L'apprentissage social provient de l'interaction entre acteurs, grâce à laquelle est obtenu un sens partagé, qui conduit à un changement de perception et de comportement chez les acteurs. V. Magen, A., *op.cit.*, pp.424 et s.

<sup>630</sup> La socialisation revêt plusieurs significations : à partir de son sens originel [Dictionnaire Robert, 1846] selon lequel elle consiste à « développer des relations sociales, former un groupe social », naît son sens sociologique selon lequel la socialisation est un « processus de transmission et d'acquisition d'un système de normes, de valeurs et de modèles de comportement ». Kourilsky, C., « Socialisation juridique », *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, *op.cit.*, p.555. V. aussi Magen, A., *op.cit.*, pp.420 et s. ; Risse, T. et Sikkink, K., « The socialization of international human rights norms into domestic practices : introduction », in Risse, T., Ropp, S.C. et Sikkink, K. (dir.), *The Power of Human Rights, International Norms and Domestic Change*, 1999, pp.1-38 ; Checkel, J. (dir.), *International Institutions and Socialization in Europe*, 2007

<sup>631</sup> « Appropriation commune. L'instrument opérationnel de cette politique – le plan d'action PEV – est entièrement négocié et mutuellement adopté au niveau politique. Ce programme de travail commun n'est imposé par aucune des parties ». Commission européenne, *Le renforcement de la politique européenne de voisinage*, Communication au Conseil et au Parlement européen, COM(2006) 726, 4 décembre 2006, p.3

<sup>632</sup> « La politique de développement de l'Union européenne est basée de manière croissante sur ce qui pourrait être appelé le paradigme du dialogue », Vogt, H., « Coping with Historical Responsibility : Trends and Images of the EU's Development Policy », in Mayer, H. et Vogt, H. (dir.), *op.cit.*, p.166. En V.O. : « [...] development policy in EU Europe is increasingly based on what could be called the paradigm of dialogue ».

<sup>633</sup> Fenet, A., *op.cit.*, par.485

<sup>634</sup> V. Conseil de l'Union européenne, « Les dialogues en matière de droits de l'homme avec les pays tiers (2001), (version mise à jour en 2009) », *Lignes directrices Droits de l'homme et Droit International Humanitaire*, 2009

<sup>635</sup> Site internet *Europa*, SEAE > Droits de l'homme > Human Rights Dialogues. [consulté le 19 octobre 2011]



les pays ACP est ainsi particulièrement développé<sup>636</sup>. Celui de l'accord d'association UE-Algérie, par exemple, se tient depuis peu, sous la forme d'un sous-comité<sup>637</sup>.

« Un sous-comité va être créé avec l'Algérie sur le dialogue politique, la sécurité et les droits de l'homme, pour soulever les questions politiques que nous estimons nécessaires de soulever avec l'Algérie. [...] Nous nous sommes déjà mis d'accord sur un texte. C'était une requête de l'UE et du commissaire depuis longtemps, d'avoir ce sous-comité, parce que bien sûr il y a le Conseil d'association mais il s'agit d'une réunion par an ; à part les contacts sur place, via la délégation, c'est donc très limité. Avec ces réunions techniques, on peut vraiment aborder la substance des questions. [...] La création de ce sous-comité est un très bon signe, venant des autorités [algériennes] ». *Entretien avec un chargé de relations internationales, DG RELEX, Unité F 4 (Maghreb), décembre 2010*

Le dialogue politique doit se poursuivre au niveau des délégations de l'UE, présentes dans les pays partenaires et auprès des organisations internationales<sup>638</sup>.

Traditionnellement, l'inclination diplomatique des acteurs européens va dans le sens du dialogue, la contrainte n'étant envisagée que comme un instrument de dernier recours. Comme le soulignait la Commission européenne en 1991,

« Selon le cas, la Communauté peut choisir de promouvoir activement les droits de l'homme, ou de répondre négativement aux violations sérieuses et systématiques. Les moyens variés d'encouragement et de dissuasion peuvent être combinés, en fonction de la situation et des besoins. La Communauté, dès que cela est possible, donne la préférence à l'approche positive de soutien et d'encouragement<sup>639</sup> ».

La ligne adoptée dans les relations de coopération a peu varié depuis, les acteurs européens privilégient le dialogue et l'encouragement. Les « documents de stratégie pays » élaborés

---

<sup>636</sup> Il l'est de plus en plus avec les révisions de l'accord de Cotonou. V. L'accord de partenariat signé le 23 juin 2000, art.8, *J.O.* n°L.317, 15 décembre 2000 ; l'accord révisé signé le 25 juin 2005, *J.O.* n°L.209, 11 août 2005 ; la seconde révision, *J.O.* n°L.287, 4 novembre 2010.

<sup>637</sup> Décision n°1/2011 du Conseil d'association Algérie-UE du 20 mai 2011 portant création du sous-comité « Dialogue politique, sécurité et droits de l'homme » (2011/325/UE), *J.O.* n°L.146, 1<sup>er</sup> juin 2011. La première session du sous-comité s'est tenue le 3 octobre 2011, à Alger.

<sup>638</sup> Le rôle des délégations a été sensiblement renforcé durant la dernière décennie, en raison de la déconcentration de la gestion de l'aide au développement, achevée en 2004, et de leur qualité de « délégations de l'UE » depuis fin 2009. Ces évolutions conduisent les délégations à appliquer la politique internationale de l'Union européenne sur le terrain, d'une part, et à entretenir des contacts réguliers avec les autorités nationales et les acteurs locaux, dans le cadre de la gestion de l'aide, d'autre part. La Cour des comptes a d'ailleurs recommandé en 2011 à la Commission européenne d'accorder plus d'attention aux orientations en matière de dialogue politique, dans le cadre de l'aide extérieure, et de mieux former les délégations, car il s'agit d'un outil d'amélioration de l'aide, notamment dans le cadre de l'aide budgétaire. Cour des comptes européenne, Rapport spécial n°1, *op.cit.*, p.32. La Commission envisage de créer des « équipes régionales de haut niveau » pour engager ce dialogue. Commission européenne, *La future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers*, COM(2011) 638, 13 octobre 2011, p.8.

<sup>639</sup> Commission européenne, *Human Rights, Democracy and Development Cooperation Policy*, Communication au Conseil et au Parlement, SEC(91) 61, 25 mars 1991, p.6. En V.O. : « Depending on the case, the Community can choose active promotion of human rights or a negative response to serious and systematic violations. The various means of encouragement and dissuasion may be combined, depending on the situation or needs. The Community wherever possible give preference to the positive approach of support and encouragement. » La résolution du Conseil des Ministres adoptée en novembre 1991 reprend cette même « approche positive ». *Bull. EC* 11-1991, p.122. Cité par Cremona, M., « Values in the EU Constitution... », *op.cit.*, p.13



pour chaque Etat partenaire en portent la marque<sup>640</sup>. L'UE s'inscrit ainsi dans une démarche de socialisation de ses partenaires sur le long terme. A court terme cependant, cela entraîne une question : lorsque le gouvernement d'un Etat partenaire ne respecte pas les droits de l'homme, à partir de quel moment doit-on quitter l'encouragement pour la dénonciation ? Le dilemme est le suivant : soit l'UE choisit de maintenir le dialogue, et peut espérer influencer graduellement son partenaire, tout en s'attirant certaines critiques, soit elle rompt le dialogue, manifestant ainsi clairement et fortement son désaccord, mais ne peut ensuite plus espérer influencer plus finement l'Etat partenaire. La Commission l'exprimait de la façon suivante en 2003, concernant la Biélorussie :

« L'Union doit choisir : soit elle laisse la situation aller à la dérive – politique qui pourrait coûter cher à la population et empêcher l'Union d'intensifier la coopération sur les questions d'intérêt mutuel – soit elle s'engage, au risque d'envoyer un signal d'appui à des politiques s'écartant de ses valeurs.

À l'approche des élections législatives de 2004, l'Union devrait tendre vers un engagement progressif et mesurable en vue de créer des conditions propices à la tenue d'élections libres et équitables et, une fois cet objectif atteint, d'intégrer le Belarus dans sa politique de voisinage sans faillir à son engagement envers les valeurs démocratiques communes<sup>641</sup> ».

Pour résoudre ce dilemme, l'UE maintient actuellement une position de « *critical engagement* » avec la Biélorussie<sup>642</sup>, traduit en français par « sa politique consistant à maintenir le contact tout en adoptant un point de vue critique ». Le contact est cependant extrêmement restreint<sup>643</sup>, dans l'attente d'un changement de politique de la part du gouvernement biélorusse.

Enfin, la coopération avec les acteurs des Etats partenaires a aussi lieu sur le terrain, dans le cadre des **projets de développement** pris en charge par l'UE. L'offre d'une assistance technique et financière par l'UE, pour mettre en œuvre les accords, est présentée par certains

<sup>640</sup> Le printemps arabe a d'ailleurs surpris l'Union européenne (v. Petiteville, F., « Les mirages ... », *op.cit.*, p.105), et l'a conduite à revoir la politique de voisinage. V. Commission européenne, Haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le Sud de la Méditerranée*, Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2011) 200, 8 mars 2011 ; Commission européenne, Haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation*, COM(2011) 303, *op.cit.*

<sup>641</sup> Commission européenne, *L'Europe élargie ...*, COM(2003) 104, *op.cit.*, p.16. Le Conseil Affaires générales avait déjà réagi en septembre 1997 aux pratiques peu constitutionnelles du régime en repoussant la conclusion de l'accord de coopération et de partenariat signé avec l'UE en 1995.

<sup>642</sup> Conseil de l'Union européenne, Affaires étrangères, 3101<sup>ème</sup> session, 11824/11, 20 juin 2011, p.17. Versions anglaise et française.

<sup>643</sup> A l'heure actuelle, l'Union a renforcé les sanctions adoptées contre le président et certains de ses aides, qui ne peuvent obtenir de visa et dont les possessions sont gelées (J.O. n°C.299, 11 octobre 2011). L'assistance n'est pas stoppée, elle s'oriente vers la société civile (Conseil de l'Union européenne, Affaires étrangères, 3101<sup>ème</sup> session, 11824/11, 20 juin 2011, p.17), en espérant donner à celle-ci l'envie de se rapprocher de l'Union européenne (Commission européenne, *What the EU could bring to Belarus*, Non-paper, novembre 2006).

auteurs comme l'un des instruments de son pouvoir<sup>644</sup>. Comme l'illustre l'exemple de la PEV, il s'agit en effet à la fois d'un moyen de rendre le respect des normes effectif, et d'une récompense lorsque l'Etat partenaire a commencé à atteindre les objectifs prévus par le plan d'action :

Pour la Commission, « Les avantages exposés [...], notamment l'accroissement de l'aide financière, devraient être accordés de manière à stimuler et à récompenser les réformes [...]. L'engagement de l'Union devrait donc être progressif et subordonné au respect d'objectifs de réforme préalablement fixés. L'octroi de nouveaux avantages devrait aller de pair avec les progrès réalisés par les pays partenaires dans la mise en œuvre des réformes politiques et économiques. En l'absence de progrès, aucune nouvelle perspective ne sera offerte<sup>645</sup> ».

Les instruments financiers de l'aide sont divers et comportent un degré variable de socialisation et de conditionnalité. On peut citer notamment l'instrument de jumelage (« *Twinning*<sup>646</sup> »), créé pour les pays candidats et étendu aux pays de la PEV, qui prévoit l'accueil, par l'administration de l'Etat bénéficiaire, d'un fonctionnaire de l'Etat membre avec lequel il est jumelé pour l'occasion, afin de bénéficier de son expérience. Ensemble, les deux Etats s'engagent à atteindre un objectif très précis, relevant principalement de la réforme administrative<sup>647</sup>. Le travail commun des fonctionnaires favorise une socialisation poussée. Une autre modalité d'aide de l'UE fait preuve d'une contrainte qui paraît plus forte, en échange de sommes importantes : il s'agit de **l'appui budgétaire**, pratiqué depuis dix ans<sup>648</sup>. Le versement d'une somme directement au Trésor public de l'Etat bénéficiaire, s'accompagne de conditions assez strictes, concernant la gestion des finances publiques, notamment<sup>649</sup>, par lesquelles la Commission compte s'assurer que cette somme sera bien

---

<sup>644</sup> Par exemple, à l'égard des Etats de la PEV : Khasson, V., Vasilyan, S. et Vos, H., in Orbie, J. (dir.), *op.cit.*, p.229

<sup>645</sup> Commission européenne, *L'Europe élargie...*, COM(2003) 104, *op.cit.*, p.17

<sup>646</sup> Commission européenne, *Renforcement des capacités institutionnelles dans le cadre des politiques de l'Union européenne, Manuel commun de jumelage*, 2009. V. annexe 1.

<sup>647</sup> « Le but principal des jumelages est de promouvoir les meilleures pratiques au niveau des capacités administratives ou judiciaires, où il n'y a pas d'acquis qui puisse servir de guide ». Tomalová, E. et Tulmets, E., « Twinning Projects : Analysing the Experience of « old » EU Member States and Evaluating the Benefits of Twinning Out for the « new » EU Member States », in Egeberg, M. (dir.), *Institutional Dynamics and the Transformation of Executive Politics in Europe*, Connex Report Series, 2007, p.382. En V.O : « The chief purpose of Twinning is to promote best practices at the level of administrative and judicial capacities where there is no acquis to provide for guidance ».

<sup>648</sup> La Commission européenne prévoit de proposer des aides budgétaires de trois types : générale, appelée « Contrat de bonne gouvernance et de développement », sectorielle, appelée « contrat de réforme sectorielle », et enfin spécifiquement pour les Etats fragiles, appelée « Contrat relatif à la construction de l'appareil de l'Etat ». Commission européenne, *La future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers*, COM(2011) 638, *op.cit.*, pp.4-6

<sup>649</sup> Les critères sont les suivants : un cadre macroéconomique stable, examen des politiques et réformes nationales et sectorielles, gestion des finances publiques, et enfin, transparence et contrôle budgétaires (critère introduit en 2011). La Commission souhaite conserver une « approche dynamique » lorsqu'elle examine ces critères. Commission européenne, COM(2011) 638, *op.cit.*, pp.8-9

employée. L'Etat bénéficiaire doit aussi respecter droits de l'homme, démocratie et Etat de droit :

« L'appui budgétaire général est considéré, par sa nature même, comme une reconnaissance implicite du fait que l'orientation politique générale et la gouvernance politique du pays partenaire sont en bonne voie. Par conséquent, cet appui devrait être fourni lorsqu'il peut être établi avec certitude que l'aide sera utilisée dans le respect des valeurs et objectifs souscrits par l'UE et que les pays partenaires s'engagent à œuvrer au respect des normes internationales<sup>650</sup> ».

Les conditions sont donc posées avant même la signature du contrat. De plus, tout au long des versements (qui ont lieu par tranches, en fonction des performances de l'Etat bénéficiaire), la Commission doit conduire un dialogue de politique publique (« *policy dialogue* ») avec l'Etat bénéficiaire et l'aider à renforcer ses capacités institutionnelles. Sur la période 2003-2009, 25% des engagements de la Commission européenne relevaient de l'appui budgétaire<sup>651</sup>. Si cette aide laisse une grande marge de manœuvre à l'Etat bénéficiaire, elle apparaît contraignante, intervenant notamment sur l'organisation politico-administrative de celui-ci.

L'UE dispose donc de son attractivité pour nouer des accords avec les Etats tiers et, dans ce cadre, les convaincre du bien-fondé de l'adoption de ses normes. Par ces accords, par le dialogue et les incitations financières, elle socialise ses partenaires à ses normes. Lorsque cela ne suffit pas, elle peut avoir recours à des moyens plus contraignants.

## **§2 – La diffusion des normes par la contrainte**

L'Union européenne utilise largement la conditionnalité dans ses relations avec le reste du monde. Elle a ainsi systématisé le recours, au fil des années 1990, aux clauses de conditionnalité en matière de droits de l'homme, Etat de droit et démocratie, incluses dans les accords, qui lui permettent de réagir en cas de non-respect par ses partenaires de ses valeurs constitutives.

Comme le souligne Franck Petiteville,

« L'Union mise d'autant plus sur la conditionnalité que ses politiques de coopération constituent son mode d'action extérieure dominant et que la conditionnalité procède d'un idéal d'influence sans recours à la force, conforme au modèle de la puissance civile<sup>652</sup> ».

---

<sup>650</sup> Commission européenne, COM(2011) 638, *op.cit.*, p.4

<sup>651</sup> Cependant, seuls deux exemples ont été recensés dans le domaine de la justice avec un volet pénitentiaire. V. note 119, p.22.

<sup>652</sup> Petiteville, F., *La politique internationale...*, *op.cit.*, pp.131-132



Elle a également perfectionné la conditionnalité d'adhésion, dans ses relations avec les Etats candidats. Celle-ci est parfois qualifiée de « conditionnalité par récompense<sup>653</sup> » car, si les Etats candidats fournissent les efforts attendus d'eux, ils obtiennent en récompense d'accéder à l'Union. Il s'agit cependant d'un outil de contrainte, en ce qu'il permet à l'UE d'imposer de nombreuses réformes juridiques et administratives aux Etats candidats, rassemblées au sein d'un « forfait<sup>654</sup> » de règles que les Etats doivent adopter et sur la définition duquel ils n'ont que peu de prises. Conditionnalité extérieure (1) et conditionnalité d'adhésion (2) permettent à l'UE d'imposer le respect de ses valeurs constitutives, considérées comme partagées par les Etats partenaires et les Etats candidats.

### **1. Le respect des droits de l'homme comme condition**

La conditionnalité constitue un instrument privilégié de la coopération européenne, qui lui permet de lier la conclusion de relations avec un Etat tiers au respect de certaines conditions normatives. Le terme de « conditionnalité » est né dans le domaine du développement pour désigner la pratique des bailleurs de fonds liant l'aide à certaines conditions que doivent respecter les bénéficiaires pour pouvoir en bénéficier, comme la mise en place de politiques d'ajustement structurel exigée par les institutions financières internationales (IFI : le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, principalement)<sup>655</sup>. Il s'agit de la première génération de conditionnalité, la seconde étant la conditionnalité politique, apparue avec la fin de la guerre froide, particulièrement en matière de droits de l'homme<sup>656</sup>.

La conditionnalité recouvre plusieurs types d'instruments, en effet, « la conditionnalité est un élément hybride, qui n'a jamais été défini dans aucun texte de droit international<sup>657</sup> ». Elle peut être positive ou négative, selon la formule familière « *carrots or sticks* » – la carotte ou le bâton. D'un côté, il s'agit de récompenser un effort ou le respect d'un engagement en octroyant certains bénéfices, de l'autre, il s'agit de punir son non-respect ou une performance

---

<sup>653</sup> Schimmelfennig, F. et Sedelmeier, U., « Governance by conditionality... », *op.cit.* Les auteurs parlent de « conditionality as a reinforcement by reward »

<sup>654</sup> H. Grabbe parle de « package deal », que l'on peut traduire par « forfait », « assortiment », « formule tout compris », « paquet », « accord global ». Elle entend par là que, une fois le processus d'adhésion enclenché, les critères d'accession ne souffraient pas de réelles négociations. Grabbe, H., *op.cit.*, pp.2 et 35

<sup>655</sup> Fierro, E., *op.cit.*, p.94-95

<sup>656</sup> *Op.cit.*, p.96

<sup>657</sup> *Op.cit.*, p.97. En V.O. : « Conditionality is an hybrid element, which has not been defined in any international legal text »

insuffisante en suspendant certains bénéfices. L'Union elle-même mobilise plusieurs types de conditionnalité dans ses relations avec ses Etats partenaires.

**La conditionnalité *ex ante*.** La conditionnalité *ex ante* concerne les conditions que les parties doivent respecter pour conclure un accord. Lors des négociations diplomatiques, l'UE peut refuser ou repousser la signature de l'accord si elle estime que l'Etat partenaire ne respecte pas les normes qu'elle promeut – ou inciter celui-ci à entreprendre des réformes. La Commission européenne a par exemple déjà repoussé la signature d'un accord avec l'Algérie pour cette raison<sup>658</sup>. Avec les Etats tiers, cette conditionnalité n'est pas systématique, elle est de nature politique<sup>659</sup>, et dépend des relations entre les parties – en cas d'asymétrie en sa faveur, l'UE peut exercer une certaine pression sur l'autre partie durant les négociations.

**La conditionnalité *ex post*.** La conditionnalité *ex post* est présente lorsqu'un acteur impose certaines conditions dans le cadre d'une relation contractuelle<sup>660</sup>. L'exemple le plus parlant au niveau européen est constitué des clauses insérées dans les accords bilatéraux et les règlements financiers (unilatéraux<sup>661</sup>) sur le respect des droits de l'homme et d'autres conditions, assorties d'une clause de suspension de l'accord en cas d'atteinte à ces conditions<sup>662</sup>. La systématisation de l'insertion d'une « clause droits de l'homme » dans les accords bilatéraux annonce l'importance accordée par l'UE à ces normes. Cette clause, négociée avec le partenaire, comme le reste de l'accord, s'applique ensuite, logiquement, à toutes les parties – UE comprise. La première clause de ce type a été inscrite dans la Convention Lomé IV, en 1989<sup>663</sup>, puis dans les accords conclus avec des pays d'Amérique latine. La Communauté européenne avait tenté d'inclure une clause de ce type dès Lomé II (signée en 1979), mais s'était heurtée au refus des pays africains, qui craignaient l'ingérence

---

<sup>658</sup> Fierro, E., *op.cit.*, p.132

<sup>659</sup> Comme le remarque E. Fierro (*ibid.*), elle se base sur des documents ayant une valeur légale (les positions communes du Conseil – à présent des décisions, selon l'art.29 TUE) mais aussi sur des documents relevant de la *soft law* (résolutions du Conseil, conclusions du Conseil européen). Sur les actes européens de *soft law*, v. Clergerie, J.-L., Gruber, A., Rambaud, P., *op.cit.*, p.238-241

<sup>660</sup> Fierro, E., *op.cit.*, p.211

<sup>661</sup> Sur cette question, que nous ne développerons pas, v. Billiottet, A., *La clause sur le respect des droits de l'homme*, 2010, pp. 173 et s. : « Suspension et extinction des engagements unilatéraux », et pp.438 et s. : « La suspension d'avantages unilatéraux consentis par l'Union ».

<sup>662</sup> V. *ibid.*

<sup>663</sup> « Le respect des droits de l'homme est reconnu comme un facteur fondamental d'un véritable développement et [...] la coopération elle-même est conçue comme une contribution à la promotion de ces droits ». Art.5 de la Quatrième convention ACP-CEE, *J.O.* n°L.229, 17 août 1991

et le néo-colonialisme<sup>664</sup>. Malgré l'inscription de cette clause dans la Convention Lomé IV, aucune procédure de suspension de l'accord n'était prévue. La Convention Lomé IV révisée, signée en 1995, fait du respect de ces normes un « élément essentiel » de l'accord, afin de disposer de bases juridiques claires pour suspendre ou dénoncer l'accord<sup>665</sup> :

« Article 5

1. [...] Le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit, sur lequel se fondent les relations entre les Etats ACP et la Communauté ainsi que toutes les dispositions de la présente convention et qui inspire les politiques internes et internationales des parties contractantes, constitue un élément essentiel de la présente convention ».

L'article 366 *bis* organise la procédure de suspension, à la suite de consultations, si l'une des parties est considérée comme n'ayant pas respecté les éléments essentiels de l'article 5.

A la suite de discussions internes lancées au début des années 1990<sup>666</sup>, la systématisation de l'insertion de telles clauses dans les accords est organisée. Sur une proposition de la Commission européenne<sup>667</sup>, le Conseil décide le 29 mai 1995 de procéder à l'insertion systématique dans les accords d'association, de coopération et de commerce d'une clause « élément essentiel », complétée d'un article relatif au dispositif de suspension, activé en cas de violation des éléments essentiels<sup>668</sup>. Le contenu des clauses reste cependant diversifié<sup>669</sup>. La plupart font référence aux « droits de l'homme » et aux « principes démocratiques », mentionnant notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH)<sup>670</sup>. De

---

<sup>664</sup> Fierro, E., *op.cit.*, p.67. Avant l'introduction des clauses, la CEE avait déjà réagi à certaines violations des droits de l'homme, sous la pression de l'opinion publique et du Parlement européen : ainsi, elle avait répondu aux violations des droits de l'homme par le gouvernement ougandais d'Idi Amin Dada, en 1977, par une suspension partielle de l'aide – mais les relations commerciales avaient continué. Fierro, E., *op.cit.*, p.44-45. En Europe, les Etats membres avaient gelé l'accord communautaire d'association avec la Grèce, à la suite du coup d'Etat des colonels en 1967. L'accord ne fut rétabli qu'à la fin du régime, en 1974. Petiteville, F., *La politique internationale...*, *op.cit.*, p.126

<sup>665</sup> Ce que ne permettait pas la « clause fondement » précédente, au regard du droit des traités. « Seule en effet la « clause élément essentiel » l'autorise conformément aux principes rappelés dans les articles 60 et 65 de la Convention de Vienne qui limitent la dénonciation ou la suspension à l'hypothèse d'une violation substantielle des obligations du partenaire et subordonnent ce droit à des conditions procédurales strictes ». Jacquemin, O., « La conditionnalité démocratique de l'Union européenne. Une voie pour l'universalisation des droits de l'homme ? », *CRIDHO Working Papers*, 2006, p.6

<sup>666</sup> V. Fierro, E., *op.cit.*

<sup>667</sup> Commission européenne, *Communication sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers*, Communication adressée au Parlement européen et au Conseil, COM(95) 216, 23 mai 1995. Cette proposition fait suite à des résolutions du Parlement européen (J.O. n° C.128, 9 mai 1994 et J.O. n° C.126, 22 mai 1995).

<sup>668</sup> Conclusions du Conseil sur les clauses relatives aux droits de l'homme dans les accords de la Communauté avec les pays tiers, 29 mai 1995, *Bull. UE* 5-1995, pt.1.2.3

<sup>669</sup> Fierro, E., *op.cit.*, p.110 et s. ; Commission européenne, *Inventory of Agreements Containing the Human Rights Clause*, 7 juillet 2011

<sup>670</sup> La communication de la Commission propose ainsi la clause suivante : « Le respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux de l'homme [tels qu'énoncés dans la DUDH]/[tels que définis dans l'Acte final d'Helsinki et la Charte de Paris pour une nouvelle Europe] inspire les politiques internes et



plus en plus, d'autres éléments s'ajoutent, comme « l'Etat de droit ». L'accord de Cotonou, signé en 2000<sup>671</sup> puis révisé deux fois<sup>672</sup>, prévoit par ailleurs que la « bonne gestion des affaires publiques » – dans la version anglaise, « *good governance* » – constitue un élément fondamental de l'accord (art.9.3). Les accords avec certains PECO et Etats de la CEI incluent une référence à « l'économie de marché » parmi les éléments essentiels, en relation avec la transition politique et économique qu'ont vécue ces pays à la suite de l'effondrement de l'URSS. La diversité des éléments essentiels, vraisemblablement liée aux différentes directions générales impliquées dans la rédaction des accords et à la « discrétion » dont bénéficie le Conseil<sup>673</sup>, introduit une certaine complexité, notamment lorsqu'il s'agit d'assurer leur respect. Elena Fierro souligne à cet égard que l'« On ne doit pas perdre de vue le fait que la clause droits de l'homme est un outil politique, bien qu'elle soit façonnée en termes juridiques. La flexibilité est par conséquent l'un de ses traits fondamentaux<sup>674</sup> ».

Concernant la suspension de l'accord, la Communauté européenne a finalement choisi de privilégier le dialogue avant de procéder à cette suspension<sup>675</sup>. Ainsi, à l'effet « couperet » de la « clause balte » de suspension<sup>676</sup>, autorisant la suspension immédiate de l'accord dans sa totalité ou partiellement, a succédé la « clause bulgare<sup>677</sup> », qui prévoit d'abord des procédures de consultation.

« La clause bulgare, beaucoup moins « sévère » que la clause balte [...], développe des précautions tant procédurales (mécanisme de conciliation) que de fond (recherche de solutions, dans un large éventail de mesures, *pour préserver le fonctionnement de la coopération*)<sup>678</sup> ».

Enfin, des sanctions (appelées « contre-mesures ») peuvent être exercées contre un Etat tiers, mais elles « n'interviennent qu'en cas de violations particulièrement caractérisées des droits

---

internationales de la Communauté et [du pays ou du groupe de pays concerné(s)] et constitue un élément essentiel du présent accord ». COM(95) 216, *op.cit.*, p.9

<sup>671</sup> J.O. n°L.317, 15 décembre 2000

<sup>672</sup> J.O. n°L.209, 11 août 2005 et J.O. n°L.287, 4 novembre 2010

<sup>673</sup> Fierro, E., *op.cit.*, p.111

<sup>674</sup> *Ibid.*, pp.112-113. En V.O. : « Furthermore, one must not lose sight of the fact that the human rights clause is a political tool, although it is shaped in legal terms. Flexibility is therefore one of its fundamental features ».

<sup>675</sup> Conseil de l'Union européenne, *Note du Secrétariat général ayant pour objet « Projet du rapport annuel de l'UE sur les droits de l'homme »*, Note 11317/00, Bruxelles, 26 septembre 2000, p.35

<sup>676</sup> En référence aux accords de coopération conclus en 1992 avec l'Estonie, la Lituanie et la Lettonie. Les accords de coopération conclus avec l'Albanie (1992) et la Slovénie (1993) contiennent une clause du même type. Jacquemin, O., *op.cit.*, p.6

<sup>677</sup> En référence au premier accord contenant cette clause, en 1993.

<sup>678</sup> Schneider, C. et Tucny, E., « Réflexions sur la conditionnalité politique appliquée à l'élargissement de l'Union européenne au pays d'Europe centrale et orientale », *RECEO*, 2002, p.23. Nous soulignons. La clause de suspension est assortie, dans les accords, d'une déclaration interprétative permettant aux parties contractantes de définir ensemble l'urgence spéciale, les cas de violation substantielle, et les mesures appropriées en cas de non-accomplissement des obligations – comme le prévoient les conclusions du Conseil de 1995.

de l'homme<sup>679</sup> ». La procédure de mise en œuvre des sanctions a été inscrite dans le traité de Maastricht<sup>680</sup>, même si la Communauté européenne avait déjà adopté des sanctions contre des Etats tiers auparavant<sup>681</sup>.

Ainsi, la systématisation de la conditionnalité prévue par l'UE dans ses relations avec les pays tiers, tout comme la préférence européenne pour le dialogue préalable, participent de l'exigence de promotion de ses normes constitutives, par des méthodes civiles.

## 2. L'inclusion dans le modèle européen

La méthode la plus efficace qu'emploie l'Union européenne pour diffuser ses normes est sans conteste l'inclusion d'un nouvel Etat au sein de l'Union, par son adhésion. Il s'agit de la forme la plus avancée de « diffusion procédurale » des normes dont parle Ian Manners<sup>682</sup>. Les conditions posées par l'UE à l'adhésion de nouveaux Etats membres lui ont en effet permis notamment de soutenir des Etats candidats dans leur processus de démocratisation, à la suite d'un changement de régime. La Grèce<sup>683</sup>, l'Espagne<sup>684</sup> et le Portugal<sup>685</sup> avaient ainsi pu accéder à la Communauté européenne. Mais ces conditions d'entrée dans l'UE ont été affinées et précisées avec l'élargissement aux PECO<sup>686</sup>, durant les années 2000, et les vastes débats auxquels il a donné lieu.

---

<sup>679</sup> Jacquemin, O., *op.cit.*, p.9. Pour des exemples, v. aussi Billiottet, A., *op.cit.*, et Smith, K., *EU Foreign Policy...*, *op.cit.*, pp.244 et s.

<sup>680</sup> Art.228A TCE, *J.O.* n°C.224, 31 août 1992, devenu art.301 TCE. Aujourd'hui, art.215 TFUE, *J.O.* n°C.83, 30 mars 2010. La procédure de suspension de l'accord de Cotonou est dérogatoire à celle de l'art.215 TFUE. Ajoutons par ailleurs que « En tant qu'organisation intergouvernementale, l'UE présente toutefois une fragilité spécifique liée à la difficulté de maintenir un front uni durable entre tous ses Etats membres, dans la mesure où les ruptures de la collégialité européenne en matière de sanctions sont assez fréquentes ». Petiteville, F., *La politique internationale...*, *op.cit.*, pp.137-138

<sup>681</sup> Que ce soit pour répercuter des décisions prises au sein des Nations Unies, ou de sa propre initiative, et ce depuis la mise en place de la Coopération politique européenne. Jacquemin, O., *op.cit.*, p.10.

<sup>682</sup> V. p.65

<sup>683</sup> La Grèce a vécu sous la « dictature des colonels » de 1967 à 1974. Les Etats membres de la Communauté européenne ont réagi au coup d'Etat en 1967 par un gel de l'accord d'association, qui n'a été rétabli qu'en 1974, après la fin du régime militaire. La Grèce est devenue membre de la Communauté en 1981.

<sup>684</sup> En 1962, les Etats membres de la Communauté européenne ont rejeté la candidature de la dictature franquiste (1939-1975). L'Espagne démocratique accède à la Communauté européenne en 1986.

<sup>685</sup> Avec la Révolution des œillets en 1974, prend fin la dictature de Salazar au Portugal. Le Portugal rejoint la Communauté européenne en 1986.

<sup>686</sup> En 2004, deviennent membres de l'Union européenne l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Hongrie, la Slovaquie, la Slovénie, Chypre et Malte. En 2007, la Bulgarie et la Roumanie.

Cet élargissement massif a fait croître de manière conséquente la taille de l'UE (de 15 Etats membres à 25 en 2004, puis 27 en 2007), mais aussi fait évoluer l'environnement international.

« Même s'il a rarement été conceptualisé de cette façon, l'élargissement est [...] avant tout une action de politique étrangère, car il change de manière permanente l'environnement international. Cependant, elle est atypique parce qu'elle est atteinte principalement par l'extension des politiques internes plutôt qu'avec des instruments traditionnels de politique étrangère<sup>687</sup> ».

Plutôt que de nouer des relations privilégiées avec ces Etats proches géographiquement, les membres de l'UE ont fait le choix de les inclure pleinement dans le processus de décision<sup>688</sup>, considérant qu'ils partageaient avec eux une identité commune<sup>689</sup>.

Les pays en question, ex-républiques communistes satellites ou membres de l'URSS, souhaitaient opérer leur « retour en Europe », ce qui impliquait de devenir membres du Conseil de l'Europe, de l'UE et de l'OTAN. Les conditions imposées par ces organisations pour l'adhésion participent à la transition politique, et donc à organiser ce « retour ». L'adhésion au Conseil de l'Europe, intervenue durant les années 1990 pour la plupart de ces nouvelles démocraties pluralistes, leur offrant un « brevet d'honorabilité et de légitimité démocratique<sup>690</sup> », a donné lieu à une conditionnalité démocratique<sup>691</sup> – les pays devaient notamment souscrire la CEDH. Mais le « pouvoir d'attraction<sup>692</sup> » exercé par l'UE paraît encore plus fort. L'UE a défini de nombreuses exigences auxquelles ont dû se soumettre les candidats<sup>693</sup> – l'adhésion intervenant quand les conditions définies étaient considérées comme remplies ou en voie de l'être.

---

<sup>687</sup> Andreatta, F., « The European Union's International Relations : A Theoretical View », in Hill, C. et Smith, M. (dir.), *op.cit.*, 2011, p.41. En V.O. : « Even if it has rarely been conceptualized as such, enlargement is therefore first and foremost a foreign policy action, as it permanently changes the international environment. However, it is atypical because it is reached mainly by the extension of domestic policies rather than with traditional foreign policy instruments »

<sup>688</sup> Smith, K., « Enlargement, the Neighbourhood, and European Order », in Hill, C. et Smith, M. (dir.), *op.cit.*

<sup>689</sup> Sjursen, H., « Why Expand ? The Question of Legitimacy and Justification in the EU's Enlargement Policy », *JCMS*, 2002

<sup>690</sup> Flauss, J.-F., « Les conditions d'admission des pays d'Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l'Europe », *EJIL*, 1994, p.401

<sup>691</sup> Selon les articles 3 et 4 du statut du Conseil de l'Europe, qui déterminent les règles juridiques et les exigences politiques. Celles-ci ont été augmentées pour l'entrée des PECO, v. Flauss, J.-C., *op.cit.* et Ailincăi, M., *Le suivi du respect des droits de l'homme au sein du Conseil de l'Europe. Contribution à la théorie du contrôle international*, Thèse pour l'obtention du doctorat en droit public, Université Pierre Mendès-France de Grenoble, 2009

<sup>692</sup> Smith, K., in Hill, C. et Smith, M. (dir.), *op.cit.*, p.300

<sup>693</sup> La première de ces conditions est inscrite à l'art.49 TUE : « Tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union ». L'art.49 présente aussi les modalités d'adhésion. *J.O.* n°C.83, 30 mars 2010



L'adhésion fut un processus en plusieurs phases<sup>694</sup>. Sans entrer dans les détails, il convient de rappeler quelques éléments illustrant l'exigence européenne, orchestrée par la Commission<sup>695</sup>. Les auteurs s'accordent à dire que les exigences ont augmenté par rapport aux précédentes vagues d'adhésion, et traduisent une immixtion plus grande de l'UE dans la politique interne des Etats candidats que dans celle des Etats membres<sup>696</sup>. En effet, les Etats candidats ont dû non seulement se soumettre aux critères définis à l'occasion des discussions sur l'élargissement (les « critères de Copenhague »), mais aussi subir l'imprécision de certains critères, ainsi que la lecture extensive (« maximaliste<sup>697</sup> ») qu'a adoptée la Commission de l'acquis communautaire : « l'agenda d'accession » comportait notamment des documents que les Etats membres n'avaient pourtant pas tous adoptés<sup>698</sup>. La Commission, en charge du « *monitoring*<sup>699</sup> », rendait des rapports réguliers sur les « performances démocratiques » des candidats<sup>700</sup>, l'état d'avancement de la mise en œuvre du partenariat<sup>701</sup>, et des recommandations.

Les critères, définis lors du Conseil européen de Copenhague en juin 1993, sont de trois ordres :

« L'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, [critère « politique »] l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du

<sup>694</sup> H. Grabbe décompose l'accession en trois phases : après 1989, les programmes de commerce et d'aide, puis une première stratégie d'accession après Copenhague (juin 1993), et enfin la phase des partenariats d'accession (1998-2002). Grabbe, H., *op.cit.*, p.7

<sup>695</sup> La préparation de l'accession a en effet été confiée par les Etats membres à la Commission, qui a donc largement défini le processus. Les Etats membres lui ont aussi demandé de faciliter les négociations, car elle détenait une bonne connaissance des Etats candidats. En effet, dès 1989, au sommet de Paris du G7, mission avait été confiée à la Commission européenne de coordonner l'aide fournie par le groupe des 24 (pays donateurs). Grabbe, H., *op.cit.*, pp.8, 26 et 28.

<sup>696</sup> *Op.cit.*, p.23 ; Basilien-Gainche, M.-L., « La vertu constituante de l'Union européenne. La promotion des principes de l'Etat de droit », in *L'Union européenne, Union de droit, union des droits, Mélanges en l'honneur du Professeur Philippe Manin*, 2010, p.38 ; Schimmelfennig, F. et Sedelmeier, U., « Governance by conditionality ... », *op.cit.*

<sup>697</sup> Grabbe, H., *op.cit.*, p.34

<sup>698</sup> *Op.cit.*, p.23

<sup>699</sup> Lorsque ce terme est traduit, il l'est par les termes de « suivi » ou « contrôle ». V. Ailincăi, M., *op.cit.*, pp.9 et s.

<sup>700</sup> Petiteville, F., *La politique internationale...*, *op.cit.*, p.132. L'auteur rappelle que « la Slovaquie du gouvernement Meciar [a fait] l'objet d'une mise à l'écart entre 1997 et 1999 pour ses « contre-performances » », d'après O. de Schutter, « La réunification de l'Europe et les droits de l'homme », in Kerchove, G. de, et Weyembergh, A. (dir.), *Sécurité et justice : enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne*, 2003.

<sup>701</sup> « Le partenariat pour l'adhésion se définit comme un accord conclu entre l'Union et chaque pays candidat pour inscrire dans un cadre opérationnel unique les priorités à accomplir pour satisfaire aux critères d'adhésion, de même que les moyens disponibles pour aider à leur mise en œuvre. Cet instrument est complété [...] d'un programme national d'adoption de l'acquis communautaire [...], en 35 chapitres ». Clergerie, J.-L., Gruber, A. et Rambaud, P., *op.cit.*, pp.71-72

marché à l'intérieur de l'Union [critère « économique »]. L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment à souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire [reprise de l'ordre juridique de l'UE<sup>702</sup><sup>703</sup> ».

Ces critères sont définis au sein de l'UE, ce qui laisse aux Etats candidats peu d'opportunités de négociation, à part en ce qui concerne leur vitesse d'adoption<sup>704</sup>. Si le troisième critère est relativement précis et surtout mesurable, puisqu'il implique la reprise de l'acquis communautaire par l'Etat candidat, les deux premiers sont à la fois larges et vagues, et peuvent créer des incertitudes<sup>705</sup>. Le critère politique a ainsi permis à l'UE d'investir la question de la réforme judiciaire et pénitentiaire dans les pays candidats<sup>706</sup>. D'autant que ces critères sont complétés d'une exigence supplémentaire, formulée au Conseil européen de Madrid en décembre 1995 : « l'adaptation des structures administratives » de l'Etat candidat<sup>707</sup>. Cette adaptation permet en effet à l'Etat concerné d'appliquer l'acquis communautaire de manière effective :

« S'il importe que la législation de la Communauté européenne soit transposée dans les législations nationales, il est encore plus important que la législation soit appliquée effectivement grâce à des structures administratives et juridiques appropriées. Il s'agit là d'un préalable indispensable à la confiance mutuelle requise pour l'adhésion à l'UE<sup>708</sup> ».

Ainsi, durant le processus d'adhésion, les recommandations et l'assistance technique européennes investissent la sphère de la réforme administrative pour rendre l'administration des Etats candidats plus « efficace », et faciliter l'exécution des conditions émises par l'UE.

Si l'on peut considérer que l'influence européenne est forte par le biais de la conditionnalité d'accession, il faut toutefois préciser cette affirmation. Si les exigences de l'UE étaient très précises concernant l'absorption de l'acquis communautaires, dans les autres domaines, l'UE a fixé des objectifs aux Etats candidats, en leur laissant une certaine liberté dans les moyens employés pour les atteindre<sup>709</sup>. En dehors de l'acquis, elle n'a donc pas « exporté le modèle

---

<sup>702</sup> Selon les termes de Clergerie, J.-L., *et al.*, *op.cit.*, p.71

<sup>703</sup> Conseil européen de Copenhague, *Conclusions de la présidence*, 21-23 juin 1993, p.25

<sup>704</sup> Schimmelfennig, F. et Sedelmeier, U., « Governance by conditionality ... », *op.cit.*, p.683

<sup>705</sup> H. Grabbe remarque que les partenariats à l'accession constituent la première liste de demandes spécifiques avancée par l'Union européenne – sans réelle négociation, cependant. Grabbe, H., *op.cit.*, p.35

<sup>706</sup> A noter que les chapitres 23 (Appareil judiciaire et droits fondamentaux) et 24 (Justice, liberté et sécurité) de l'acquis communautaire peuvent aussi avoir des conséquences sur le système judiciaire et pénitentiaire. V. annexe 14.

<sup>707</sup> Conseil européen de Madrid, *Conclusions de la présidence*, DOC 95/9, 15-16 décembre 1995

<sup>708</sup> Site internet *Europa*, Rubrique Commission européenne > Elargissement > Les critères d'adhésion. [consulté le 22 novembre 2011]

<sup>709</sup> « The EU, however, rarely dictated the formulation of policy as much as it stressed the need to address critical issues satisfactorily ». Kelley, J., « International Actors on the Domestic Scene: Membership Conditionality and Socialization by International Institutions », *Int. Organ.*, 2004, p.429

européen » – qui n’est d’ailleurs pas unifié dans tous les domaines – mais imprimé une direction générale à la réforme demandée aux Etats candidats.

Il existe par ailleurs plusieurs freins à l’influence européenne par la conditionnalité<sup>710</sup>. L’un tient à l’UE, dont les multiples acteurs n’ont pas toujours été assez précis ou unis dans leurs exigences, l’autre à la sphère politique et à la structure administrative des Etats candidats, au sein desquelles ont pu s’exprimer des résistances<sup>711</sup> envers la présentation des conditions d’accession sous la forme d’un « pack » global. En définitive, une conditionnalité peut être efficace si elle est accompagnée d’un dialogue avec l’Etat candidat, et d’un soutien concret pour que celui-ci puisse adopter les réformes. L’assistance technique et l’aide financière jouent ce rôle dans le cadre de l’accession. Comme le montre aussi l’expérience des actuels candidats<sup>712</sup>, « la conditionnalité a motivé les acteurs tandis que les efforts basés sur la socialisation les ont guidés<sup>713</sup> ». L’UE a soutenu un vaste processus d’européanisation des Etats candidats, à travers lequel elle a promu ses valeurs constitutives et leur respect par les institutions.

Par la conditionnalité, l’UE a pu tenir un discours en faveur des normes et agir fermement pour le respect de ses valeurs constitutives. Cet instrument, que les acteurs européens mobilisent largement, est essentiel dans une perspective de puissance normative.

## **Conclusion du chapitre 2**

La coopération au développement, telle qu’elle est développée par l’Union européenne dans le cadre de ses compétences, s’approche effectivement, tant au niveau des moyens mis en œuvre que des objectifs, de l’idéaltpe de la puissance normative.

L’Union dispose d’une compétence extérieure en matière de droits de l’homme, qu’elle utilise pour promouvoir ses valeurs constitutives au-delà des frontières européennes. Elle

---

<sup>710</sup> Grabbe, H., *op.cit.*, pp.90 et s.

<sup>711</sup> V. Vachudova, M. A., « The Leverage of International Institutions on Democratizing States : Eastern Europe and the European Union », *EUI Working Papers*, 2001. « Pressure from Brussels acts as a temporary surrogate for pressure from private groups by promoting reforms which are in the interest of the public and the state, but not in the interest of bureaucracies or governing elites », p.10

<sup>712</sup> Commission européenne, *Stratégie d’élargissement et principaux défis 2012-2013*, Communication au Parlement européen et au Conseil, COM(2012) 600, 10 octobre 2012

<sup>713</sup> Kelley, J., *op.cit.*, p.453. En V.O. : « Conditionality motivated the actors while socialization-based efforts guided them ».



privilégie alors l'établissement de relations durables avec ses partenaires, dans lesquelles elle peut exprimer pleinement ses préoccupations normatives, par un éventail d'instruments plus ou moins contraignants.

Il apparaît aussi que la politique de coopération au développement, dans ses objectifs comme dans ses méthodes, illustre la spécificité de l'identité européenne. L'UE préfère en effet persuader et socialiser ses partenaires, dans une logique de convergence toujours valorisée, qu'utiliser la contrainte, envisagée comme un dernier recours. Elle espère ainsi convaincre ses partenaires du bien-fondé et de la nécessité d'adopter ses normes constitutives, non seulement dans les textes mais aussi dans les actes. Cependant, malgré les discours volontaristes, la démarche interroge. Le partenariat promu par l'UE n'est pas construit sur une égalité réelle entre partenaires, puisque c'est elle qui pose les termes de la négociation. Elle semble alors chercher à modeler son environnement et contraindre ses partenaires, encourageant ainsi l'adoption d'engagements plus formels que réels chez ces derniers, notamment concernant le respect de ses normes constitutives.

## Conclusion du Titre 1

L'Union européenne a été présentée comme un objet politique original, au regard de ses spécificités institutionnelles, qui font d'elle un « acteur collectif<sup>714</sup> » dans les relations internationales, et comme une puissance normative, au regard des normes sur lesquelles elle est fondée. La puissance normative européenne est une représentation partagée, parce qu'elle est diffusée par les organes de l'Union, mais aussi parce qu'elle répond aux attentes des citoyens européens. C'est une représentation que l'on peut considérer comme fidèle, lorsqu'elle concerne la politique de coopération au développement européenne.

En effet, l'étude de la coopération au développement, dans ses principes comme dans ses méthodes, montre que l'UE présente bien certaines caractéristiques la rapprochant de l'idéaltype de puissance normative tel que Ian Manners l'avait esquissé puis conceptualisé, en s'inspirant d'ailleurs de l'UE, à juste titre. Selon Ian Manners, « l'utilisation [de la puissance normative] implique une justification normative plutôt que l'utilisation d'incitations matérielles ou de la force physique<sup>715</sup> ». Les principes conduisant la coopération au développement et inscrits dans les textes européens répondent à cette définition, tout comme les méthodes employées, bien que celles-ci comportent certaines incitations matérielles, telles que l'assistance technique et financière, et quelques éléments de contrainte, comme l'a illustré la conditionnalité. Cependant, l'UE s'en sert comme d'outils, dans le but de promouvoir ses valeurs, ce qui entre dans le cadre de la « justification normative ».

A y regarder de plus près, cependant, quelques éléments laissent présager d'autres desseins de l'UE. Elle énonce par exemple des exigences précises aux partenaires, de manière relativement unilatérale. Même en matière de coopération au développement, nous ne pouvons alors nous arrêter aux communications et aux décisions les plus générales des organes européens. S'arrêter aux déclarations de l'UE, ce serait s'arrêter aux apparences. Au-

---

<sup>714</sup> « La complexité institutionnelle de l'UE et sa dépendance à l'égard des Etats membres ne constituent pas alors des obstacles rédhibitoires à son statut d'acteur international, dès lors que l'on accepte l'idée d'un « acteur collectif » », Petiteville, F., *La politique internationale...*, *op.cit.*, p.197. La notion d'acteur collectif est développée par Caporaso, J. A. et Jupille, J., « States, Agency, and Rules : The European Union in Global Environmental Politics », in Rhodes, C. (dir.), *The European Union in the World Community*, 1998, p.214. Patrick Le Galès propose une autre grille pour définir ce qu'est un acteur collectif : Le Galès, P., *Le retour des villes européennes*, 2003, pp.37 et s.

<sup>715</sup> Manners, I., « The Concept of Normative Power... », *op.cit.*, p.2. En V.O. : « [...] its use involves normative justification rather than the use of material incentives or physical force »

delà de l'aspect déclaratoire<sup>716</sup>, quels sont les faits ? Les pratiques ? Que dévoile le fonctionnement de l'entité européenne ? Qu'est-ce qui guide le travail européen en matière de développement ? Il s'agit de ne pas se limiter à l'aspect normatif, mais de combiner les approches<sup>717</sup>. Retenir une lecture uniquement normative de la coopération au développement nous empêche d'inscrire celle-ci dans la complexité de l'entreprise européenne, et risque de fournir une « vision quelque peu iréniste<sup>718</sup> ».

---

<sup>716</sup> V. Petiteville, F., « Les mirages de la politique étrangère... », *op.cit.*, pp.105 et s.

<sup>717</sup> Kratochvíl, P. et Tulmets, E., *Constructivism and Rationalism in EU External Relations : the Case of the European Neighbourhood Policy*, 2010

<sup>718</sup> Schwok, R., « Politique internationale de l'Union européenne et identité européenne... », *op.cit.*, pp.85 et 87



## TITRE 2. LA POLITIQUE EUROPEENNE AU SERVICE DES INTERETS EUROPEENS

L'Union européenne est une organisation complexe, tiraillée entre les stratégies de ses différents acteurs et entre plusieurs registres concurrents. Ceci d'autant plus que son modèle de décision original comprend des domaines intergouvernementaux et communautaires qui peuvent s'entremêler. On ne peut alors aborder la politique de développement en considérant uniquement ses aspects normatifs. On ne peut étudier les déclarations européennes sans prendre en compte le contexte de leur rédaction, qui dévoile des enjeux de pouvoir<sup>719</sup>. On ne peut, finalement, attendre une cohérence totale d'une telle politique, alors qu'elle est le résultat de tant d'influences, de stratégies, de préoccupations et d'acteurs. L'analyse se doit de combiner les approches, de ne pas s'en tenir à la seule dimension normative.

Les Etats membres, les institutions européennes, les directions générales de la Commission européenne, les individus, ont chacun leur propre lecture de la politique de développement, et investissent celle-ci différemment. Se pencher sur l'inscription actuelle de la politique de développement dans l'action extérieure de l'Union, fruit des négociations et des représentations, permet de dévoiler certains éléments éclairant la façon dont cette politique est aujourd'hui considérée et investie au sein de l'UE – et les tensions que subissent alors ses normes fondamentales.

A la lumière des approches combinées, deux évolutions corrélées, développées dans ce titre, vont conduire à conclure à l'absence de spécificité normative de l'UE – et, dès lors, nuancer la représentation de l'UE comme puissance normative. La politique de coopération au développement subit une dilution progressive au sein de l'action extérieure, jusqu'à perdre sa spécificité sous les contraintes géopolitiques et économiques. Cette dilution a eu lieu, d'une part, dans le contexte d'une préoccupation sécuritaire accrue, devenue le guide des relations extérieures européennes (chapitre 1). D'autre part, le sens même de la notion de politique de développement subit alors une transformation<sup>720</sup>, les acteurs européens instrumentalisant cet

---

<sup>719</sup> V. not. Radaelli, C., « Récits (*policy narrative*) », in Boussaguet, L. *et.al.* (dir.), *op.cit.*, pp.553-554

<sup>720</sup> Pour rappel, le Consensus européen pour le développement affirme que « L'objectif primordial – qui recouvre tous les autres – de la coopération au développement de l'Union européenne est l'éradication de la pauvreté dans le contexte du développement durable. [...] La notion de développement durable inclut la bonne gouvernance, les droits de l'homme ainsi que des aspects politiques, économiques, sociaux et environnementaux ». Déclaration conjointe, *Le consensus européen*, *op.cit.*, p.2

« outil », ainsi que les normes constitutives qu'il promeut, lorsqu'ils l'estiment utile (chapitre 2).

## Chapitre 1 : La subordination de fait de la politique de coopération aux intérêts européens

Réinscrire la politique européenne de coopération au développement dans son contexte de formulation, dans ses origines, conduit à relativiser sa portée et son essence normatives. La politique de coopération au développement n'a en effet jamais pu s'abstraire totalement de ses conditions premières de création, et continue de répondre aux préoccupations stratégiques des Etats membres et des institutions européennes. Ces préoccupations elles-mêmes ont évolué, notamment avec la crainte accrue qu'éprouvent les Etats membres pour leur sécurité depuis les attentats terroristes sur le sol américain, le 11 septembre 2001. Il ressort des faits une subordination flagrante de la politique de coopération au développement aux intérêts européens, observable tant par l'absence d'autonomie de cette politique (section A) que par l'omniprésence de la préoccupation sécuritaire (section B). Aussi, la politique européenne de coopération au développement ne favorise pas nécessairement les valeurs constitutives européennes, malgré ce que prévoient les textes. Tout dépend de la méthode qui servira le mieux les intérêts européens.

Ainsi, l'Union européenne semble s'éloigner grandement des principes de l'idéaltype de la puissance normative. On adopte ici une lecture plus réaliste des objectifs et du fonctionnement de la politique de coopération au développement, permettant de nuancer les conclusions par trop optimistes des tenants de la puissance normative européenne.

### ***Section A. L'absence d'autonomie de la coopération au développement***

Le principe de la coopération au développement est de favoriser le développement des pays aidés. Cela paraît clair, si ce n'est que l'Union européenne est une union d'Etats dont la stratégie ou l'idéologie peuvent parfois s'opposer aux objectifs propres à la coopération au développement. Et ce, d'autant plus à mesure que la politique de coopération au développement s'est enrichie d'une conditionnalité, impliquant que l'Union engage les pays aidés à respecter les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit. Car l'UE peut préférer maintenir des liens commerciaux avec des Etats peu démocratiques ou peu respectueux de leurs citoyens, satisfaisant en cela son intérêt immédiat, plutôt que d'affirmer ses préoccupations normatives. Il ne s'agit que d'un exemple, illustrant les dilemmes qui



entourent l'action extérieure de l'UE. La politique de coopération au développement, utilisée à ses débuts comme instrument politique, est complémentaire de la politique étrangère (§1) et, comme elle, soumise aux intérêts européens (§2).

## **§ 1 – Une reconnaissance limitée de la spécificité de la politique de coopération au développement**

La politique communautaire de coopération au développement ne peut être considérée comme autonome, car son inclusion dans le « *policy mix*<sup>721</sup> » formant l'action extérieure de l'Union européenne oriente fortement son agenda (1). L'institutionnalisation de la politique de coopération au développement qui en découle va de pair avec un risque de dilution de celle-ci (2).

### **1. Une politique complémentaire de la politique étrangère**

Robert Schuman, proposant la création de la CECA, déclarait le 9 mai 1950 : « L'Europe pourra, avec des moyens accrus, poursuivre la réalisation de l'une de ses tâches essentielles: le développement du continent africain<sup>722</sup> ». Lorsque l'on prend en considération les origines de la politique communautaire de coopération au développement, deux faits retiennent l'attention. D'une part, il s'agit de la plus ancienne politique extérieure de la Communauté européenne, avec la politique commerciale. D'autre part, la politique de coopération au développement est née de la volonté de la France d'inclure ses colonies dans le marché commun. La France, soutenue par la Belgique, a exprimé cette exigence lors des négociations sur le traité de Rome et a obtenu gain de cause contre l'Allemagne et les Pays-Bas, qui souhaitaient une politique adressée à l'ensemble des pays en développement<sup>723</sup>. C'est donc d'après négociations intergouvernementales qu'est née la politique d'association avec les pays et territoires d'outre-mer<sup>724</sup>. L'association prévoyait des dispositions commerciales et

---

<sup>721</sup> Le « dosage » des politiques publiques. Terme issu de l'économie politique. V. p.139

<sup>722</sup> Déclaration Schuman, 9 mai 1950. Site internet *Europa*, Rubrique L'UE en bref > Symboles > La journée de l'Europe > Déclaration du 9 mai [consulté le 11 janvier 2012]

<sup>723</sup> Frisch, D., « La politique de développement de l'Union européenne », *Rapport de l'ECDPM*, 2008 ; Bué, C., *La politique de développement de l'Union européenne*, op.cit., pp.51 et s.

<sup>724</sup> Association qui fait l'objet de la quatrième partie du traité de Rome. Ces « pays et territoires non européens entretenant avec la Belgique, la France, l'Italie, et les Pays-Bas des relations particulières » (selon l'art.131 du traité de Rome) sont listés à l'annexe IV du traité.

des aides financières sous forme de dons<sup>725</sup>. Cette organisation, « largement copiée sur la politique coloniale de la France<sup>726</sup> », constitue l'origine de la politique de coopération au développement, qui arbore toujours certaines de ses caractéristiques principales. Beaucoup qualifient d'ailleurs la construction de la politique de coopération au développement d'« accident<sup>727</sup> », signifiant par là que le caractère fortuit de cette naissance ne laissait pas prévoir la future croissance de l'action européenne en matière de développement. C'est minimiser, cependant, les efforts fournis par la France pour partager le fardeau de l'aide au développement à destination de ses colonies avec l'Europe.

On remarque ainsi que dès l'origine, certains Etats membres ont conçu un modèle de coopération au développement servant leurs besoins politiques. L'organisation de la direction générale du développement (DG VIII), en charge de la gestion du FED à la Commission européenne, en est d'ailleurs le reflet : sa genèse est « fortement marquée par le rôle d'anciens administrateurs coloniaux français<sup>728</sup> », imprimant un fonctionnement particulier à la DG. La relation privilégiée de certains Etats membres avec des territoires extra-européens marque encore la politique de coopération au développement de nos jours. Ainsi, le système de préférences commerciales mis en place par l'Union européenne favorise toujours les anciennes colonies par rapport à d'autres Etats, et ce nonobstant leur niveau de développement ou leur activisme politique en faveur du développement<sup>729</sup>. Ce modèle, incompatible avec les règles de l'OMC et critiqué pour les injustices qu'il entraîne, est en cours de lente « normalisation »<sup>730</sup>.

Les colonies belges et françaises obtiennent l'indépendance dès 1960, rendant la quatrième partie du traité de Rome obsolète et laissant place à une coopération plus partenariale dans le cadre des conventions de Yaoundé<sup>731</sup>. L'ouverture de la coopération au développement à l'ensemble des pays en développement sera décidée en 1972 au sommet de Paris, ouvrant la

---

<sup>725</sup> Le FED entre en fonction en 1958 avec ces pays.

<sup>726</sup> Dimier, V., « Institutionnalisation et bureaucratisation de la Commission européenne : l'exemple de la DG Développement », *Pol. eur.*, 2003

<sup>727</sup> Expression employée notamment par Dieter Frisch, directeur général du Développement à la Commission européenne de 1982 à 1993 (Dimier, V., *op.cit.*, p.8), et Jean-François Deniau, commissaire européen au développement de 1967 à 1973 (Dimier, V., *op.cit.*, p.102)

<sup>728</sup> Dimier, V., *op.cit.*, p.99

<sup>729</sup> Bartels, L., « The Trade and Development Policy of the European Union », *EJIL*, 2007

<sup>730</sup> Petiteville, F., *La politique internationale de l'UE*, *op.cit.*, pp.100-103 ; Bartels, L., *ibid.* ; Hurt, S.R., « Understanding EU Development Policy ... », *op.cit.*, pp.163-164

<sup>731</sup> La convention de Yaoundé I entre les Etats africains et Madagascar associés (EAMA) et la CEE est signée en 1963, puis Yaoundé II en 1969

voie à une politique de développement plus cohérente. Il est ainsi déclaré que : « Les institutions de la Communauté et les Etats membres sont invités à mettre en œuvre progressivement une politique globale de coopération au développement à l'échelle mondiale<sup>732</sup> », comportant des accords commerciaux favorables aux pays en développement et des aides financières publiques<sup>733</sup>.

Le traité de Maastricht, en même temps qu'il confère à la politique de coopération au développement une véritable base juridique<sup>734</sup>, donne naissance à la PESC, qui se substitue à la coopération politique européenne sur des bases renouvelées, et représente ainsi une « nouvelle phase dans la dynamique d'institutionnalisation de la politique étrangère européenne<sup>735</sup> ». De plus, bien que la PESC ne soit pas une politique communautaire (comme la politique de développement), mais intergouvernementale<sup>736</sup>, selon la volonté expresse des Etats membres, « le traité de Maastricht a enclenché une dynamique de rapprochement de la PESC avec les institutions communautaires<sup>737</sup> » – montrant que la frontière entre les piliers n'était pas si close qu'on aurait pu le penser. La PESC s'inscrit en effet dans le cadre institutionnel unique, les mêmes institutions étant au service de la PESC et des politiques communautaires. La Commission européenne dispose ainsi de compétences dans le domaine de la PESC<sup>738</sup> (bien que limitées en comparaison des domaines d'action communautaires : droit d'initiative<sup>739</sup>, mise en œuvre des positions communes, contrôle des dépenses), ce qui lui permet de valoriser son expérience auprès des pays tiers, acquise grâce à sa pratique de la coopération et à son réseau de délégations sur le terrain. Le président de la Commission européenne Jacques Santer a donc décidé de créer une direction générale spécifiquement

---

<sup>732</sup> Déclaration du sommet de Paris, 21 octobre 1972, *Bull. EC*, Octobre 1972, n°10.

<sup>733</sup> Le point 4 de la Déclaration stipule cependant que « La Communauté, consciente du problème que pose la persistance du sous-développement dans le monde, affirme sa volonté d'accroître, dans le cadre d'une politique globale à l'égard des pays en voie de développement, son effort d'aide et de coopération à l'égard des peuples les plus démunis et *en tenant particulièrement compte des préoccupations des pays envers lesquels la géographie, l'histoire et les engagements que la Communauté a signés lui créent des responsabilités spécifiques* » (nous soulignons). *Ibid.*

<sup>734</sup> V. p.5

<sup>735</sup> Petiteville, F., *La politique internationale...*, op.cit., p.37

<sup>736</sup> V. Buchet de Neuilly, Y., *L'Europe de la politique étrangère*, 2005, dont les analyses permettent de nuancer la distinction entre piliers.

<sup>737</sup> Petiteville, F., *La politique internationale...*, op.cit., p.38

<sup>738</sup> Selon l'art.J.9 TUE, repris de l'Acte unique européen (1986) concernant la coopération politique, la Commission européenne est « pleinement associée aux travaux » de la PESC. *JOCE* n°C.191, 29 juillet 1992. Un représentant de la Commission participe aux réunions, à tous les niveaux.

<sup>739</sup> La Commission européenne a cependant fait le choix de ne pas l'utiliser, à la fois pour ne pas heurter la sensibilité des Etats membres, et parce qu'elle se sent relativement marginalisée dans la PESC. Il existe malgré tout des habitudes de coopération entre officiels, par le biais de réseaux informels. Bretherton, C. et Vogler, J., *The European Union as a Global Actor*, 2006, p.176



dédiée à la gestion de la PESC, au début de son mandat, en 1995. Baptisée « DG 1A », elle s'appelle « DG RELEX » depuis la réorganisation décidée par Romano Prodi, président de la Commission européenne, en 1999<sup>740</sup>.

La frontière s'avère poreuse entre les différentes politiques, communautaires ou intergouvernementales, formant l'action extérieure (que l'on pense au commerce, au développement, à la PESC, *etc.*) Ainsi, pour Franck Petiteville,

« Les relations *communautaires* extérieures (accords de coopération, d'association et de commerce, « partenariats » institutionnalisés, aide au développement, *etc.*) constituent les outils d'une « diplomatie coopérante » qui complète la PESC et qui, en pratique, s'imbrique étroitement avec elle. Il est même assez courant que les instruments communautaires compensent les « creux » de la PESC et substantialisent ainsi la diplomatie européenne<sup>741</sup> ».

« Substantialisent », le terme est bien choisi. La politique étrangère existe en effet essentiellement dans les traités. « En ce sens, c'est une politique étrangère « institutionnelle » avant d'être une diplomatie<sup>742</sup> ». La politique de coopération au développement fournit *a contrario* une aide que l'on peut qualifier de concrète et visible. Ses instruments spécifiques, à base d'aide financière et d'assistance technique, peuvent même constituer une « monnaie d'échange » dans les négociations précédant un accord, menées entre la Commission européenne et l'Etat bénéficiaire<sup>743</sup>.

L'insertion d'un titre V consacré à « l'action extérieure de l'Union » dans son ensemble dans le traité de Lisbonne<sup>744</sup> apparaît dès lors comme une évolution logique. Les praticiens comme les universitaires emploient pour leur part le terme de « *policy mix* », afin de désigner le dosage de politiques publiques le plus approprié pour mener à bien l'action européenne – en prenant en compte les éventuelles interactions et complémentarités entre celles-ci. Cette idée de dosage intervient à plusieurs niveaux. Au niveau des politiques communautaires de développement, par exemple, un « dosage approprié » signifie que ces politiques sont combinées (commerce et développement par exemple) afin de bénéficier au pays partenaire<sup>745</sup>. Le *policy mix* peut aussi désigner l'ensemble des instruments de l'action

---

<sup>740</sup> Cameron, F., *The Foreign and Security Policy of the European Union, Past, Present and Future*, 1999, pp.39-40

<sup>741</sup> Petiteville, F., *La politique internationale...*, *op.cit.*, p.97

<sup>742</sup> Petiteville, F., « Les mirages de la politique étrangère européenne après Lisbonne », *op.cit.*, p.98

<sup>743</sup> Fierro, E., *op.cit.*, p.100

<sup>744</sup> V. p.93

<sup>745</sup> « Whereas the Community limited its interventions in the early period to programmes purely dedicated to development issues, it has since established comprehensive partnership and cooperation agreements with most countries of the world and now tackles complex situations. It has thus developed ambitious and multi-domain

extérieure, qu'ils relèvent de la PESC ou de la « diplomatie coopérante », tels qu'ils existent et peuvent être mobilisés : il s'agira alors du « *policy mix* de l'action extérieure de l'UE<sup>746</sup> ». Enfin, au niveau le plus vaste, le *policy mix* peut concerner toutes les politiques susceptibles d'avoir un effet, même de manière indirecte, sur un pays en développement (par exemple, la politique d'agriculture ou d'immigration). L'idée de *policy mix* implique aussi la nécessaire cohérence entre les différentes politiques publiques. Si celles-ci poursuivent des objectifs différents, elles peuvent alors entraîner des effets contre-productifs<sup>747</sup>. Aussi, la nécessité de cohérence a été inscrite dans le traité de Maastricht concernant l'action extérieure<sup>748</sup> et réitérée dans le traité de Lisbonne<sup>749</sup>.

Bien que l'idée de *policy mix* semble indiquer une absence de hiérarchie entre ses différents ingrédients, au sein de l'action extérieure européenne, la politique de coopération au développement apparaît dominée par la politique étrangère, et ce, de plusieurs manières.

## 2. Une politique diluée progressivement dans la politique étrangère

Le TUE signé à Maastricht organisait une structure en trois piliers. Le premier, constitué par les Communautés européennes, comprenait les compétences communautaires ou « supranationales », dont la politique de coopération au développement<sup>750</sup>, le second, les dispositions concernant la PESC, et le troisième, la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (JAI). Ces deux derniers piliers fonctionnaient sur une base intergouvernementale. Ainsi, les Etats membres avaient souhaité opérer une distinction claire entre les politiques communautaires et la PESC, affirmant par là qu'il n'y avait pas de délégation de souveraineté dans ce dernier domaine. Ils cherchaient aussi à maintenir à

---

programmes, which allow it to address the whole range of challenges confronting third countries from institutions building to the emergence of an efficient private sector. Spending programmes are not and cannot be all embracing. They are composed of an appropriate *policy mix* defined for each specific partner country ». Commission européenne, *On the Instruments for External Assistance under the Future Financial Perspective 2007-2013*, Communication au Conseil et au Parlement européen, COM(2004) 626, 29 septembre 2004 (nous soulignons).

<sup>746</sup> Bué, C., « La politique de développement de l'Union européenne : réformes et européanisation », *Critique internationale*, 2011, p.83

<sup>747</sup> V. Commission européenne, *Cohérence des politiques au service du développement, Accélérer la réalisation des OMD*, Communication au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, COM (2005) 134, 12 avril 2005 ; Déclaration conjointe, *Le consensus européen*, op.cit., 2006

<sup>748</sup> Art.C TUE, JOCE n°C.191, 29 juillet 1992

<sup>749</sup> Art.21§3 TUE, JOUE n°C.83, 30 mars 2010

<sup>750</sup> Art.3 CE, JOCE n°C.191, 29 juillet 1992

distance les institutions supranationales, dont la Commission, de ce domaine sensible politiquement<sup>751</sup>.

Or, non seulement la Commission intervient au sein de la PESC mais surtout, les instruments internationaux qu'elle gère sont intégrés de manière croissante dans l'action extérieure de l'UE<sup>752</sup>. Charlotte Bué a montré tout le paradoxe de cette intégration qui, marquant l'institutionnalisation de la politique de coopération au développement, « la consacre tout en la menaçant<sup>753</sup> ». Il n'est en effet pas certain que les objectifs typiquement liés au développement puissent s'exprimer dans ce « *mix* ». Certaines évolutions institutionnelles peuvent être interprétées comme le signe d'une dilution de la politique de développement dans la politique étrangère<sup>754</sup>.

**Au sein du Conseil.** Depuis 2002, l'organe de décision essentiel en matière de PESC est le Conseil « Affaires Générales et Relations extérieures » (CAGRE<sup>755</sup>), qui réunit les ministres des Affaires étrangères des Etats membres. Ce Conseil définit et met en œuvre la PESC, sur la base des orientations définies par le Conseil européen. Cependant, le volet « Relations extérieures » du CAGRE concerne la conduite de l'ensemble de l'action extérieure de l'UE (PESC, PESD, commerce extérieur, coopération au développement et aide humanitaire). Une telle évolution signale à la fois un investissement politique important des Etats membres dans l'action extérieure européenne, conçue comme intégrée, et une reconnaissance limitée de la spécificité des politiques de développement. En effet, la naissance du CAGRE, décidée lors du Conseil européen de Séville en 2002 « dans le sens d'un renforcement [du Conseil] à la veille d'une augmentation sans précédent du nombre des Etats membres de l'Union<sup>756</sup> », met un terme à l'existence du Conseil spécialisé « Développement », qui « fonctionnait

---

<sup>751</sup> Bretherton, C. et Vogler, J., *op.cit.*, p.174

<sup>752</sup> Holland, M., « When is Foreign Policy not Foreign Policy ? Cotonou, CFSP and External Relations with the Developing World », in Holland, M. (dir.), *Common Foreign and Security Policy. The First Ten Years*, 2005

<sup>753</sup> Bué, C., *La politique de développement de l'Union européenne*, *op.cit.*, p.155

<sup>754</sup> Outre l'évolution de la politique de développement même, sur laquelle nous reviendrons dans le chapitre suivant.

<sup>755</sup> Le CAGRE remplace le Conseil « Affaires générales », en vertu d'une décision de réorganisation « technique » du Conseil décidée au Conseil européen de Séville (2002).

Depuis le traité de Lisbonne, le CAGRE a été refondu en deux formations, un Conseil « Affaires générales » et un Conseil « Affaires étrangères », consacrant ainsi la pratique qui avait déjà cours pour éviter la surcharge des agendas des ministres [Art.16§6 TUE, *J.O.* n°C.83, 30 mars 2010]. Le Conseil Affaires étrangères élabore toujours l'ensemble de l'action extérieure de l'Union, et en assure la cohérence.

<sup>756</sup> Conseil européen de Séville, *Conclusions de la présidence*, 13463/02, 21-22 juin 2002, p.2, v.aussi annexe II.



indépendamment depuis 1972<sup>757</sup> » et se réunissait deux fois par an, offrant un « espace de débat privilégié<sup>758</sup> ».

Il est possible, malgré tout, que les politiques de développement soient plus visibles dans un CAGRE qui reçoit plus d'attention politique et médiatique que n'en recevait le Conseil Développement. Mais bénéficient-elles d'assez de temps de discussions ? « La primauté des relations extérieures de l'UE dirigées aujourd'hui essentiellement par un agenda à court terme de type événementiel risque de limiter la prise en compte de la réalité de la coopération au développement qui est basée sur le long terme<sup>759</sup> », bien que l'élaboration de stratégies de moyen terme puisse partiellement pallier ce risque.

**Au sein de la Commission.** La Commission elle-même n'est pas exempte de tensions, chaque direction générale portant des préoccupations et des cultures différentes. Les tensions récurrentes entre la DG RELEX et la DG Développement (DEV) en sont un exemple parlant. La DG RELEX reproche en effet à la DG DEV de ne pas accorder assez d'attention aux objectifs plus larges de politique étrangère de l'UE<sup>760</sup>, tandis que la DG DEV craint de voir les actions de développement noyées dans les préoccupations de politique étrangère<sup>761</sup>. L'évolution des attributions de la DG DEV peut expliquer ses craintes. Alors que la DG DEV n'avait jamais été en charge de la gestion de l'intégralité de la politique de développement<sup>762</sup>, puisque la DG RELEX était responsable de la programmation pour la Méditerranée, l'Amérique latine et les régions asiatiques et de la coordination de la dimension politique du développement, elle a vu ses compétences restreintes lorsque la gestion du FED a été confiée à EuropeAid<sup>763</sup>, et la gestion du commerce avec les Etats ACP confiée à la DG Commerce (TRADE)<sup>764</sup>, en 2001. La même réforme ayant déconcentré la programmation de l'aide aux délégations, toutes ces décisions ont fait de la DG DEV une « coquille vide<sup>765</sup> ». La situation

---

<sup>757</sup> Bué, C., *La politique de développement de l'Union européenne*, op.cit., p.122

<sup>758</sup> Simon, A., « La nouvelle organisation du Conseil de l'Union Européenne: un recul ou une opportunité pour la coopération au développement de l'Union Européenne ? », *Document de réflexion ECDPM*, 2003. L'auteur souligne que la réforme de rationalisation a été menée rapidement et de façon « peu transparente ».

<sup>759</sup> *Ibid.*

<sup>760</sup> Holden, P., *In Search of Structural Power*, op.cit., p.41

<sup>761</sup> C. Bué évoque une « mentalité de siège qui prédomine à la DG DEV », illustrée par « une véritable frénésie doctrinaire », au moyen de la publication d'un nombre important de communications, au regard de l'activité des autres DGs. Bué, C., *La politique de développement...*, op.cit., 2010, p.154

<sup>762</sup> Sous Prodi, le Commissaire pour le Développement était cependant responsable politiquement de tous les programmes de développement de la Commission européenne. Van Reisen, M., « The Enlarged European Union and the Developing World : What Future ? », in Mold, A. (dir.), *EU Development Policy in a Changing World : Challenges for the 21st Century*, 2007, p.53

<sup>763</sup> Dimier, V., op.cit., p.99

<sup>764</sup> V. Cronin, D., « Spinning a deal with the ACP ? », *European Voice*, 28 avril 2005

<sup>765</sup> Van Reisen, M., in Mold, A. (dir.), op.cit., p.54. En V.O. : « an empty shell ».

s'est quelque peu améliorée récemment, si l'on en croit les documents européens. Depuis le 3 janvier 2011, une nouvelle direction générale appelée « Direction générale du développement et de la coopération – EuropeAid » (DEVCO) regroupe la DG DEV et EuropeAid, selon un remaniement rendu nécessaire par les réformes dues au traité de Lisbonne. Cette nouvelle DG est « responsable de la définition de la politique de développement et de sa mise en œuvre<sup>766</sup> ». DEVCO établit la programmation pluriannuelle de l'aide « sous l'autorité du Commissaire en charge de la Politique de développement ou du Commissaire en charge de la Politique de voisinage, [et] en liaison avec le Service européen d'action extérieure<sup>767</sup> ».

S'interrogeant sur la manière dont s'est passé ce retrait de pouvoir au Commissaire au développement au début des années 2000, Mirjam Van Reisen rappelle en substance la forte pression pour que la politique de développement se « normalise » au sein des relations extérieures, mais aussi la compétition instaurée entre la Commission et le Conseil concernant les relations extérieures, à la suite de la création du poste de Haut représentant pour la PESC par le traité d'Amsterdam<sup>768</sup>. L'un disposait du pouvoir, l'autre des ressources dont elle cherchait à tirer profit pour exercer une plus grande influence sur l'action extérieure<sup>769</sup>. Le traité de Lisbonne a résolu ce dilemme – tout au moins en partie, car il laisse place pour l'heure à de grandes incertitudes. Soulignons malgré tout qu'à nouveau, la configuration institutionnelle choisie semble intégrer et diluer la politique de développement dans la politique étrangère. Il n'est pas certain que la nouvelle DG puisse se faire entendre, maintenant qu'elle parle d'une seule voix pour le développement.

**Depuis Lisbonne.** Le traité de Lisbonne marque un grand changement pour l'action extérieure européenne, qui affecte la politique de développement. Il supprime la structure en trois piliers<sup>770</sup>. Il institue un « Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité », chargé de conduire la PESC (art.18§2) et de veiller à la cohérence de

<sup>766</sup> Commission européenne, *Main missions of DEVCO Directorates & Units*, 3 août 2011, p.4 [document rédigé pour certaines parties en français, pour d'autres en anglais]

<sup>767</sup> Commission européenne, *op.cit.*, p.5

<sup>768</sup> Art.26 TUE, *J.O.* n°C.340, 10 novembre 1997

<sup>769</sup> Van Reisen, M., in Mold, A. (dir.), *op.cit.*, p.54. F. Cameron remarque que les tensions entre le Conseil et la Commission étaient moins visibles entre 1999 et 2004, grâce aux bonnes relations entre Javier Solana, Haut représentant, et Chris Patten, Commissaire aux relations extérieures. Les choses ont changé avec l'arrivée de Benita Ferrero-Waldner au poste de Commissaire. Cameron, F., *An Introduction to European Foreign Policy*, 2007, p.175

<sup>770</sup> Comme l'illustre la création d'un titre consacré à « l'action extérieure de l'UE » dans son ensemble. Cependant, « ce découplage interne de l'UE ne remet pas en cause le clivage entre la sphère décisionnelle intergouvernementale [...] et le domaine sous compétence de la Commission ». Les procédures de décision ne sont pas homogénéisées. Petiteville, F., « Les mirages de la politique étrangère... », *op.cit.*, p.99

l'action extérieure de l'UE (art.18§4). Celui-ci est « détenteur d'une double autorité à la fois auprès des Etats membres (il préside le Conseil des affaires étrangères) et auprès de la Commission (en sa qualité de vice-président de celle-ci)<sup>771</sup> ». Cette refonte du poste de Haut représentant traduit la volonté de rapprocher les autorités en charge de la PESC et de la politique communautaire, dans un souci de cohérence et d'efficacité<sup>772</sup>. Mais le Haut représentant devra tout de même tenir compte des actions menées par les quatre commissaires en charge de politiques extérieures spécifiques. Le Conseil avait ainsi déclaré en 2009 que « La politique commerciale et de développement telle que définie par le traité devrait rester sous la responsabilité des membres et des DG de la Commission concernés<sup>773</sup> ».

La pratique suivra peut-être cette voie. Reste que la politique de développement a fait l'objet d'une négociation intense entre la Commission et le SEAE<sup>774</sup>, « chacune des deux institutions revendiquant la responsabilité d'un portefeuille doté d'un budget considérable<sup>775</sup> ». La Commission a finalement pu conserver son budget, mais le SEAE participera conjointement à la programmation de l'aide<sup>776</sup>, ce qui lui confère une influence importante sur la politique de développement. « La compétence est aujourd'hui plus « partagée » que jamais, le SEAE ayant acquis un droit de regard sur ce qui s'apparentait jusqu'ici à un « domaine réservé » de la Commission<sup>777</sup> ». D'autant que la réforme introduite par le traité de Lisbonne a conduit à la

<sup>771</sup> Petiteville, F., « Les mirages de la politique étrangère... », *op.cit.*, p.99

<sup>772</sup> Comme le souligne Catherine Ashton, Haute représentante, à propos de l'origine du SEAE : « Essentially, it was about bringing politics and economics together in one focal point of the European Union. So the countries, individuals, civil society, people trying to talk to Europe did not feel that they had to talk to an endless parade of different institutions, but rather that they could talk through one to the European Union ». Ashton, C., « The EU Response to the Arab Spring », Discours à la Brookings Institution, Washington, SPEECH/11/524, 12 juillet 2011

<sup>773</sup> Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la Présidence au Conseil européen sur le service européen d'action extérieure*, 14930/09, 23 octobre 2009. Le rapport précise également que « Les décisions concernant la programmation [des instruments financiers] seront élaborées conjointement par le haut représentant et le membre compétent de la Commission. Les propositions finales dans ce domaine continueront à être adoptées par le collège des membres de la Commission » (p.4)

Franck Petiteville suppose pour sa part que vis-à-vis des commissaires, la préséance statutaire du Haut représentant « en tant que vice-président de la Commission est toute théorique. La [...] politique de développement et d'aide humanitaire continuer[a] de se faire d'abord dans les « DG » spécialisées de la Commission, et non au sein du Service européen pour l'action extérieure placé sous l'autorité du Haut représentant ». Petiteville, F., « Les mirages de la politique étrangère... », *op.cit.*, p.99

<sup>774</sup> Furness, M., « The European External Action Service : A New Institutional Framework for EU Development Cooperation », *German Development Institute Discussion paper*, n°15, 2010. Sur les tractations entourant la constitution du SEAE, v. Petiteville, F., « Les mirages de la politique étrangère... », *op.cit.*, p.100

<sup>775</sup> Bué, C., « La politique de développement de l'Union européenne : réformes et européanisation », *op.cit.*, p.96

<sup>776</sup> Conseil de l'Union européenne, *Décision du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure*, 2010/427/UE, J.O. n°L.201, 3 août 2010, art.9

<sup>777</sup> Bué, C., *La politique de développement de l'Union européenne*, *op.cit.*, pp.96-97



disparition de la DG RELEX, absorbée par la nouvelle institution. Les délégations ne relèvent plus de la DG DEV, mais du SEAE<sup>778</sup>, et accueilleront des diplomates.

Elles « joueront un rôle politique et diplomatique plus important que par le passé, tout en restant responsables de la mise en œuvre de l'aide au développement relevant du budget de l'UE. S'agissant du volet aide au développement de leurs responsabilités, les chefs de délégation continueront d'agir en qualités d'ordonnateurs subdélégués placés sous l'autorité d'EuropeAid, tout en relevant du SEAE pour leurs autres fonctions<sup>779</sup> ».

Le souci de cohérence porté par les acteurs européens s'est donc traduit par un regroupement de tous les éléments du *policy mix* de l'action extérieure européenne, et ce malgré leurs différences intrinsèques. Il n'est cependant pas certain que ce regroupement permette de porter une attention particulière aux exigences du développement. Beaucoup dépendra de la personnalité des individus nommés<sup>780</sup>, et l'on peut déjà supposer que les rivalités observées entre le Conseil et la Commission dans le passé vont se prolonger, au vu de la superposition de certains mandats<sup>781</sup>, entraînant une potentielle paralysie de la décision.

La réforme introduite par Lisbonne va dans le sens de la dilution de la politique de développement dans l'action extérieure, ce qui implique qu'elle soit mise au service des intérêts européens ; comme cela a déjà pu être observé.

## **§ 2 – La soumission de la politique de coopération au développement aux intérêts européens**

La soumission de la politique de coopération au développement aux intérêts européens apparaît à la fois comme une conséquence de l'évolution institutionnelle et comme une sorte d'évidence : en réalité, la politique de développement n'a jamais été normativement « pure ». Le mouvement a plutôt eu lieu dans le sens inverse, introduisant progressivement de la normativité dans le processus décisionnel d'une action politique somme toute classique. La politique de coopération au développement est en effet au carrefour de préoccupations concurrentes – et multiples – de la part des acteurs européens, pour ne citer qu'eux. Aux valeurs, inscrites dans les traités dont la Commission européenne est la « gardienne<sup>782</sup> »,

---

<sup>778</sup> V. note 72

<sup>779</sup> Cour des comptes européenne, Rapport spécial n°1, 2011, *op.cit.*, p.9

<sup>780</sup> Bretherton, C. et Vogler, J., *op.cit.*, p.178

<sup>781</sup> Furness, M., « Who Controls the European External Action Service ? Agent Autonomy in EU External Relations », Présentation à la European Union Studies Association biennial Conference, Boston, 3-5 mars 2011

<sup>782</sup> Art.17§1 TUE, *J.O.* n°C.83, 30 mars 2010

répondent non seulement l'histoire politique des Etats membres, mais aussi les intérêts des Etats et de l'Union, intérêts qui entrent en considération dans les choix opérés, qu'ils soient purement diplomatiques ou relèvent de la politique de développement. La politique de coopération au développement se trouve donc, comme les autres éléments de l'action extérieure, confrontée au pragmatisme (1), et définie en fonction des intérêts dominants (2).

## 1. La confrontation avec le pragmatisme

Alors que les visées normatives de la politique de coopération au développement ont été amplement développées, il nous faut également tenir compte des mobiles plus concrets des acteurs européens. Ce ne sont pas toujours les normes qui guident la décision. Les Etats membres comme les institutions européennes recherchent, dans la définition des politiques, à satisfaire les intérêts européens ou nationaux qu'ils estiment les plus importants, agissant ainsi d'une manière pragmatique plutôt que selon des principes préétablis<sup>783</sup>.

Cette discussion évoque le débat entre rationalistes et constructivistes, « l'un des axes théoriques clés dans le champ des relations internationales comme dans celui des études européennes<sup>784</sup> ». Nous nous y attarderons quelques instants, afin d'expliquer la position de cette recherche quant à ces approches théoriques. Tout d'abord, les deux catégories théoriques étant vastes et regroupant des approches extrêmement variées, il sera rappelé en quelques mots ce qui lie les tenants de chaque approche. D'une part, pour les constructivistes,

« Les idées sont importantes [...]. Les identités (intersubjectivement construites) des acteurs leur imposent de se conformer à des normes internalisées, sans prendre en considération les bénéfices additionnels que pourraient – ou non – leur procurer ces normes<sup>785</sup> ».

Dès lors, les chercheurs constructivistes s'emploient à « décoder le rôle des règles, des normes et des significations qui forment le monde au sein duquel les acteurs politiques évoluent<sup>786</sup> », ainsi que la façon dont les acteurs interprètent leurs actions.

---

<sup>783</sup> Rynning, S., « Return of the Jedi : Realism and the Study of the European Union », *Pol. eur.*, 2005

<sup>784</sup> Kratochvíl, P. et Tulmets, E., *Constructivism and Rationalism in EU External Relations...*, *op.cit.* p.15. En V.O. : « The debate between rationalists and constructivists remains one of the defining theoretical axes in the field of international relations as well as in European studies »

<sup>785</sup> *Op.cit.*, p.26. En V.O. : « [...] ideas matter [...] actors' (intersubjectively constructed) identities require compliance with internalised norms, irrespective of whether these norms bring these actors additional benefits or not »

<sup>786</sup> Schwok, R., « Politique internationale de l'Union européenne et identité européenne : apports et limites des approches constructivistes », *op.cit.*, p.76

D'autre part,

« Le rationalisme est défini comme la conviction que les acteurs sociaux essaient de maximiser leur intérêt personnel (qui peut être à la fois matériel et idéal) et qu'ils manipulent rationnellement leur environnement (qui peut aussi être à la fois matériel et idéal) pour arriver à leurs fins<sup>787</sup> ».

Or, comme le soulignent Petr Kratochvíl et Elsa Tulmets, ces deux approches peuvent aussi être abordées comme des « lunettes analytiques<sup>788</sup> » que le chercheur pourrait chausser ou enlever, en fonction de ce que requiert le contexte empirique. De sorte que, pour ces auteurs, il faut partir du contexte empirique pour savoir quelle approche est la plus appropriée, et non l'inverse. Dès lors, ils n'hésitent pas à combiner les deux approches, estimant que le mode comportemental des acteurs peut évoluer (être majoritairement constructiviste puis rationaliste, *etc*). Puis, dans le cadre de l'étude de la politique de voisinage, ils croisent la position des institutions de l'Union européenne avec celle des Etats partenaires, et constituent un modèle qui met au jour l'évolution des rapports de pouvoir<sup>789</sup>. Les conclusions qu'ils en tirent dans leur ouvrage nous confirment que le comportement des acteurs européens, qu'il s'agisse des institutions ou des Etats membres, ne relève pas toujours du même mode comportemental. Il peut varier dans le temps (si l'on observe la décision d'élargissement aux PECO, par exemple, l'Union a agi en partie de manière normative, en considérant que les PECO appartenaient à l'Europe et devaient donc être intégrés) ; et dans l'espace (l'UE n'adopte pas un comportement normatif avec la Chine, alors qu'elle le fait avec certains voisins, comme l'Ukraine<sup>790</sup>). On ne peut donc chausser *a priori* des lunettes constructivistes, il convient en premier lieu d'étudier la situation empirique, et de tenir compte aussi d'autres approches possibles, telle l'approche rationaliste.

Il s'agit alors de ne pas céder à la simplification, en pensant par exemple que la Commission européenne adopterait toujours un comportement normatif, quand les Etats membres défendraient toujours leurs intérêts nationaux. La réalité est plus complexe, la Commission cherchant aussi à maximiser les intérêts européens quand cela apparaît nécessaire, ainsi que son propre intérêt institutionnel, et les Etats membres ayant aussi des préoccupations normatives : que l'on pense aux préoccupations environnementales, par exemple. Les

---

<sup>787</sup> Kratochvíl, P. et Tulmets, E., *op.cit.*, p.26. En V.O. : « Rationalism, on the other hand, is defined as the conviction that social actors try to maximise their self-interest (which may be both material and ideational) and that they rationally manipulate their environment (which may also be both material and ideational) to reach their ends ». V. aussi Rynning, S., *op.cit.*

<sup>788</sup> Kratochvíl, P. et Tulmets, E., *op.cit.*, p.10. En V.O. : « analytical lenses »

<sup>789</sup> *Op.cit.*, v. le tableau constituant leur « modèle » p.30

<sup>790</sup> *Op.cit.*, p.29



préférences de chaque acteur peuvent être mobiles et volatiles. Le processus de décision implique la rencontre (et la confrontation potentielle) de toutes ces préoccupations, et le résultat est une politique nécessairement complexe.

Enfin, certains auteurs ont tenté d'exposer les variations de mode comportemental dans le cadre de l'action extérieure européenne. Ainsi, un ouvrage collectif analysant la politique européenne de voisinage, *Pioneer Europe*<sup>791</sup>, « met en évidence les fossés qui existent entre le discours sur la politique d'un côté (constructivisme [...]) et la réalité sur le terrain (rationalisme [...])<sup>792</sup> ». Nicole Wichmann, qui étudie les politiques de promotion de la *rule of law* dans la PEV et observe des comportements stratégiques et normatifs, conclut pour sa part qu'« il faut conceptualiser l'UE comme un pouvoir hybride au lieu de continuer à poser le débat sur son identité externe en termes de pouvoir normatif *versus* pouvoir stratégique<sup>793</sup> ». Enfin, Richard Youngs estime qu'en matière de politique des droits de l'homme, des choix sont opérés selon des préoccupations sécuritaires, mais au sein d'un cadre général normatif, illustrant l'utilité d'une perspective combinant les explications rationalistes et constructivistes<sup>794</sup>.

L'analyse des décisions construisant la politique de coopération au développement permet la même combinaison. La politique de coopération au développement, inscrite au sein de l'action extérieure et élaborée sur le temps long comme une « diplomatie coopérante<sup>795</sup> », se trouve incluse dans la diplomatie européenne, et soumise dès lors aux préoccupations stratégiques des acteurs européens, cherchant à maximiser leurs intérêts. La formulation de l'article 3§5 du TUE l'indique : « Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut *ses valeurs et ses intérêts* et contribue à la protection de ses citoyens<sup>796</sup> ». L'UE a beau promouvoir son identité en tant que puissance normative, la promotion de ses valeurs se double de la défense de ses intérêts, et tous contribuent à sa politique internationale. Comme le souligne Martin Holland, à propos de la coopération entre l'UE et les pays ACP : « Pour

---

<sup>791</sup> Delcour, L. et Tumets, E. (dir.), *Pioneer Europe ?*, *op.cit.*

<sup>792</sup> Kratochvíl, P. et Tulmets, E., *op.cit.*, p.42. En V. O. : « the book points at the gaps which exist between the policy discourse on one side (strong or weak constructivism) and the reality on the ground (weak or strong rationalism) »

<sup>793</sup> Wichmann, N., « Promoting the Rule of Law in the European Neighbourhood Policy – Strategic or Normative Power ? », *op.cit.*, p.81

<sup>794</sup> Youngs, R., « Normative Dynamics and Strategic Interests in the EU's External Identity », *JCMS*, 2004

<sup>795</sup> Petiteville, F., *La politique internationale...*, *op.cit.*, p.97

<sup>796</sup> Art.3§5 TUE, *J.O.* n°C.83, 30 mars 2010. V. aussi l'art.21§2, al.a (titre V). Nous soulignons.

les pays tiers, l'idée que les relations de l'Europe avec les pays en développement seraient autre chose que de la politique étrangère est absurde<sup>797</sup> ».

## **2. Le comportement stratégique des acteurs européens**

Les décisions en matière de coopération apparaissent ainsi comme une combinaison entre des considérations normatives et stratégiques, dans laquelle les considérations normatives l'emportent rarement, comme le montrent d'ailleurs les conclusions de l'ouvrage de Petr Kratochvíl et Elsa Tulmets. Les intérêts des Etats membres ainsi que l'intérêt européen représentent en effet des composantes majeures de la réflexion concernant l'action extérieure menée dans le cadre européen. La relation négociée avec les Etats tiers se teinte nécessairement de ces préoccupations stratégiques, portées par les acteurs européens comme par les Etats partenaires. Quels sont les éléments principaux composant les intérêts européens, que l'on peut retrouver dans les réflexions sur la politique de coopération au développement ?

**Les préférences des Etats membres**, tout d'abord, exprimées notamment au sein du Conseil, apparaissent dans les grandes orientations imprimées à la politique de développement. Parmi les préférences variées, peuvent être pris en compte les liens historiques noués par un Etat membre avec certaines régions du monde, notamment ses anciennes colonies. Ces liens historiques – à l'origine de relations qui ne sont pas toutes pacifiées – ont toujours des influences sur la politique de développement, comme l'a montré l'exemple de l'influence française sur la construction de la coopération avec les ACP, et comme le montre encore l'investissement traditionnel de la France – et son influence majeure – dans la relation de l'Union européenne avec la Méditerranée<sup>798</sup>. L'Union pour la Méditerranée<sup>799</sup> est née en 2008 d'un projet proposé par le gouvernement français à ses homologues européens. Ainsi, au fur et à mesure des adhésions de nouveaux pays membres,

---

<sup>797</sup> Holland, M., « When is Foreign Policy not Foreign Policy ? Cotonou, CFSP and External Relations With the Developing World », in Holland, M. (dir.), *Common Foreign and Security Policy...*, *op.cit.*, p.112. En V.O. : « For third countries, the notion that Europe's relations with the developing world constitute something other than foreign policy is absurd ».

<sup>798</sup> « Le processus de Barcelone est [...] fortement sous la dépendance de la politique étrangère française. Ses partenaires de l'Union européenne laissent à la France la direction des opérations en ce qui concerne les relations avec le Maghreb ». Lamloum, O., « L'enjeu de l'islamisme au coeur du processus de Barcelone », *Crit. intle*, 2003, p.133 ; v. aussi Kratochvíl, P. et Tulmets, E., *op.cit.*, pp.146 et s. pour l'évolution de la position de la France sur la PEV ; Morisse-Schilbach, M., *op.cit.*

<sup>799</sup> Déclaration commune du sommet de Paris pour la Méditerranée, 13 juillet 2008

les relations extérieures de l'Union se sont étendues<sup>800</sup>, chaque Etat membre soutenant politiquement la région du monde avec laquelle il entretient des liens privilégiés. Ces liens historiques s'accompagnent en effet d'intérêts économiques non négligeables pour les Etats membres.

Parmi les préférences des Etats membres figure également leur plus ou moins grande tradition d'aide. Ainsi, certains Etats membres conduisent une politique de développement bilatérale importante (comme la France ou l'Allemagne) et développent une « doctrine » de l'aide, d'autres privilégient l'aide via les organisations multilatérales onusiennes (comme le Danemark<sup>801</sup>) quand d'autres enfin attribuent une part importante de leur aide aux pays en développement *via* le budget de l'UE (comme la Grèce ou l'Irlande<sup>802</sup>). On peut supposer que cette pratique différenciée affecte leur rapport à la politique de développement communautaire<sup>803</sup>.

Ensuite, **l'enjeu économique** apparaît déterminant dans la manière dont les acteurs européens mènent leur politique internationale. L'exemple des relations avec la Chine est frappant à cet égard. L'UE est le premier partenaire commercial de la Chine, et la Chine le second partenaire commercial de l'UE. Les relations entre la Chine et l'UE sont encadrées juridiquement par un accord de coopération commerciale et économique signé en 1985<sup>804</sup>. Or cet accord, conclu avant la systématisation de l'inclusion d'une « clause droits de l'homme » dans les accords signés par l'UE, ne comporte aucune référence aux droits de l'homme, et dès lors aucune base légale permettant d'activer la conditionnalité. Cela n'a pas empêché la suspension partielle de l'accord à la suite de la répression des manifestations place Tiananmen en 1989, mais il faut noter que cette suspension n'affectait pas le chapitre commercial. En octobre 1990, le Conseil a finalement décidé la normalisation graduelle des relations avec la Chine, en raison d'une amélioration de la situation des droits de l'homme<sup>805</sup>. Une telle frilosité est le signe de la difficulté qu'éprouvent les acteurs européens à faire preuve de fermeté concernant les droits de l'homme, lorsqu'ils s'adressent à un partenaire

---

<sup>800</sup> Hurt, S.R., « Understanding EU Development Policy ... », *op.cit.*, p.162

<sup>801</sup> Granell, F., *La coopération au développement de la Communauté européenne*, *op.cit.*, p.68

<sup>802</sup> *Ibid.*

<sup>803</sup> Ainsi, les Etats membres ne sont pas tous aussi favorables à la conditionnalité négative, comme le montre K. Smith : l'Europe du Nord privilégie les sanctions, quand la France et les pays du Sud préfèrent « l'engagement positif » avec les Etats tiers. *EU Foreign Policy in a Changing World*, *op.cit.*, pp.123-124

<sup>804</sup> *J.O.* n°L.250, 19 septembre 1985

<sup>805</sup> Fierro, E., *op.cit.*, p.192. De même, F. Petiteville rappelle que les Etats membres se sont associés jusqu'en 1996 au vote de résolutions critiques contre la Chine à la Commission des droits de l'homme de l'ONU, mais plusieurs Etats ont refusé de soutenir une proposition du Danemark en 1997, initiant un abandon du sujet. Petiteville, F., *La politique internationale...*, *op.cit.*, p.118



commercial important – également membre permanent au Conseil de sécurité des Nations unies, donc éventuel partenaire géopolitique stratégique<sup>806</sup>. Des « mesures positives<sup>807</sup> » et prudentes sont privilégiées. « S’agissant de la Chine, les Etats européens semblent s’être ainsi alignés sur le régime international accommodant dont bénéficie celle-ci dans le contexte de sa montée en puissance économique et de son entrée à l’OMC<sup>808</sup> ».

Les **intérêts régionaux** des Etats membres entrent également en compte. Qu’il s’agisse de leur aire d’influence géopolitique ou économique, les Etats membres entretiennent des relations privilégiées avec certaines régions du monde, qu’ils considèrent comme des relations stratégiques. Aussi, les Etats membres vont exercer un certain « *lobbying* » au sein de l’UE pour l’approfondissement des relations avec ces Etats. Après 1989, répondant à une « histoire commune à la fois conflictuelle et fructueuse<sup>809</sup> » (et donc selon des motivations morales), l’Allemagne a ainsi fortement œuvré pour le rapprochement de l’Union avec les pays d’Europe centrale, accédant au souhait exprimé par ces derniers, et prêté ses capacités afin de développer le réseau de l’Union avec ces pays. « [La CEE] a profité des canaux d’influence traditionnels allemands dont la pluralité en termes d’acteurs et de ressources a permis de constituer rapidement un maillage serré de relations<sup>810</sup> ». L’Allemagne s’est engagée en faveur d’une adhésion rapide de ces Etats à l’UE<sup>811</sup> – alors que les autres Etats membres craignaient que cette configuration ne renforce le rôle de l’Allemagne au sein de l’UE. Soulignons que l’Allemagne a préféré œuvrer dans le cadre européen, plutôt que de renforcer son aire d’influence à l’Est de manière bilatérale et traditionnelle<sup>812</sup>, illustrant par là l’intérêt que peut représenter l’UE pour la position géopolitique d’un Etat membre.

La prise en compte de la **géopolitique** illustre d’ailleurs les contraintes qui peuvent peser sur l’action extérieure européenne, au-delà des intérêts des acteurs et des normes. La question de

---

<sup>806</sup> Smith, K., *EU Foreign Policy...*, *op.cit.*, pp.138-139

<sup>807</sup> Fierro, E., *op.cit.*, p.195. Elena Fierro considère que le dialogue politique et le dialogue droits de l’homme (initialement proposé par la Chine, en 1995), ont permis de contourner la création d’un nouvel accord – sans pour autant que l’on sache si ces dialogues ont un quelconque effet, étant donné leur nature confidentielle. Les communications européennes annoncent qu’un Accord de partenariat et de coopération est en négociation depuis 2007, mais sans progression apparente.

<sup>808</sup> Petiteville, F., *La politique internationale...*, *op.cit.*, p.118

<sup>809</sup> Heimerl, D., « L’Allemagne et l’élargissement de l’Union européenne à l’Est », *RIS*, 2003, p.54

<sup>810</sup> *Ibid.*

<sup>811</sup> Heimerl, D., *op.cit.*, p.55

<sup>812</sup> *Op.cit.*, p.56 ; Kratochvil, P. et Tulmets, E., *op.cit.*, p.141

l'énergie<sup>813</sup> soulève par exemple des questions essentielles concernant l'indépendance relative de l'UE<sup>814</sup>. Les ressources énergétiques de l'Europe s'avérant limitée, celle-ci s'approvisionne à l'extérieur (l'UE importe plus de 60% de son gaz et plus de 80% de son pétrole<sup>815</sup>) auprès de partenaires privilégiés, avec lesquels elle entretient par ailleurs des relations diplomatiques et de coopération. Or, il n'est pas aisé pour les acteurs européens de mettre en avant les valeurs constitutives de l'UE, lorsque les relations de dépendance sont clairement mutuelles. « La peur d'une crise de son approvisionnement énergétique explique sans doute la faiblesse de l'Europe lorsqu'il s'agit d'aborder les problèmes politiques chez ses fournisseurs au Maghreb<sup>816</sup> », écrit Luis Martinez en 2010. Ainsi, les Etats producteurs d'énergie (gaz, pétrole) et les Etats par lesquels transite l'énergie sont en position de force. La question de la dépendance énergétique apparaît dès lors comme un enjeu majeur de politique étrangère, dont les acteurs européens doivent nécessairement tenir compte, et qui limite leur marge de manœuvre. Par la constitution d'un réseau d'alliances – sous une forme plus<sup>817</sup> ou moins<sup>818</sup> institutionnalisée –, la recherche d'une diversification de l'origine géographique des ressources, et un effort de stabilisation des Etats producteurs, l'UE tente de limiter sa dépendance à l'égard d'un Etat partenaire. L'enjeu de la sécurité, sur lequel nous

<sup>813</sup> V. art.194 TFUE, unique article du Titre XXI consacré à l'énergie, *J.O.* n°C.83, 30 mars 2010 ; Clergerie, J.-L. *et.al.*, *L'Union européenne*, *op.cit.*, pp.547-556

<sup>814</sup> La Commission européenne a proposé en 2007 de doter l'Union d'une politique européenne de l'énergie (Commission européenne, *Une politique de l'énergie pour l'Europe*, Communication au Conseil européen et au Parlement européen, COM(2007) 1, 10 janvier 2007). Le Conseil européen a adopté un plan d'action, concernant notamment les relations énergétiques extérieures. (Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la présidence*, 7224/1/07, 8-9 mars 2007, pp.10-14 et annexe 1).

<sup>815</sup> Commission européenne, *La sécurité de l'approvisionnement énergétique et la coopération internationale – « La politique énergétique de l'UE : s'investir avec des partenaires au-delà de nos frontières »*, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2011) 539, 7 septembre 2011 ; Commission européenne, Haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation*, *op.cit.*, 25 mai 2011 ; *Une Europe sûre dans un monde meilleur, Stratégie européenne de sécurité*, 12 décembre 2003, p.3

<sup>816</sup> Martinez, L., *Violence de la rente pétrolière*, *op.cit.*, p.207

<sup>817</sup> A cet égard, v. la Communauté de l'énergie instituant un marché intégré entre l'Union européenne, l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Macédoine, le Monténégro, la Serbie, la Moldavie et le Kosovo. L'Ukraine a rejoint la Communauté en 2010. La Communauté de l'énergie a pour objectif principal d'étendre à ces partenaires l'acquis communautaire du secteur énergétique (électricité et gaz). Elle contribue ainsi à la « sécurité de l'approvisionnement dans le cadre européen élargi », selon un communiqué de presse publié à la suite du Conseil européen du 4 février 2011.

Conseil de l'Union européenne, *Décision du 29 mai 2006 relative à la conclusion par la Communauté européenne du traité instituant la Communauté de l'énergie*, 2006/500/CE, *J.O.* n°L.198, 20 juillet 2006 ; *Traité établissant la Communauté de l'énergie*, entré en vigueur en 2006.

<sup>818</sup> Sous une forme plus « flexible », on peut citer notamment le dialogue centré sur l'énergie entre l'UE et la Russie, depuis 2000, dans le cadre du Conseil permanent de partenariat. « Des contacts réguliers ont lieu entre le membre de la Commission chargé de l'énergie et le ministre russe de l'énergie ». Conseil européen, *La dimension extérieure de la politique énergétique de l'Union européenne, Bref aperçu des enceintes internationales aux travaux desquelles l'UE participe*, Note d'informations à la suite du Conseil du 4 février 2011. Les négociations débutées en juin 2008 visant à conclure un nouvel accord entre la Russie et l'UE, remplaçant l'APC de 1994, comprennent un volet énergie.

reviendrons<sup>819</sup>, envahit progressivement toutes les politiques de l'Union européenne, *a fortiori* en matière d'action extérieure.

Les décisions représentent dès lors un compromis entre les normes, les intérêts, et les contraintes imprimées par le cadre institutionnel et l'inscription inéluctable de l'UE dans la mondialisation. Franck Petiteville l'exprime de la manière suivante :

« Le fait est que, pour l'UE comme pour tout acteur étatique de la diplomatie internationale, les droits de l'homme sont rarement dissociables de l'ensemble des déterminants d'une politique étrangère à l'égard d'un Etat [...]. Comme tant d'Etats, et peut-être au détriment d'un idéal de politique étrangère « éthique », l'UE pratique donc une *diplomatie composite*, où les normes relatives aux droits de l'homme ne sont pas exclusives d'autres enjeux sécuritaires, géopolitiques, économiques<sup>820</sup> ».

## ***Section B. La lecture européenne du monde au prisme de la sécurité***

Parmi les enjeux perçus comme déterminants par les acteurs européens, il en est un qui s'est déployé ces deux dernières décennies, au gré des événements géopolitiques, et se nomme sécurité. La sécurité est définie de manière générale comme une « situation objective, reposant sur des conditions matérielles, économiques, politiques, qui entraîne l'absence de dangers pour les personnes ou de menaces pour les biens et qui détermine la confiance<sup>821</sup> ». La sécurité, vaste sujet de préoccupation pour les Etats. Prisme de lecture des relations internationales. Fondement des choix politiques. Il ne s'agit pas là d'une préoccupation uniquement européenne. L'Union a cependant opéré certains choix spécifiques à la lumière de sa volonté de préserver la sécurité de son territoire et de favoriser la stabilité mondiale. La prise en compte de la sécurité a concerné tous les domaines de décision politique, et dès lors orienté le *policy mix* de l'action extérieure européenne, y compris la politique de développement. Ces quelques considérations sur la compréhension européenne de la sécurité nous permettront de mieux saisir le rôle actuellement attribué à la politique de développement dans l'action européenne<sup>822</sup>. La sécurité apparaît comme une préoccupation prédominante des acteurs européens (§1), et comme un guide des relations extérieures (§2).

---

<sup>819</sup> V. Section B. de ce titre.

<sup>820</sup> Petiteville, F., *La politique internationale...*, *op.cit.*, p.136. L'auteur souligne.

<sup>821</sup> *Trésor de la langue française informatisé*, *op.cit.*

<sup>822</sup> V. chapitre 2 de ce titre 2.



## § 1 – Une préoccupation prédominante

Bien que le sujet de la sécurité ne puisse être considéré comme nouveau – il s’agit d’un enjeu central des relations internationales –, les évolutions géopolitiques auxquelles le monde a été confronté ont eu des conséquences sur l’organisation européenne et ses choix politiques. La perception de la sécurité et des risques a changé, illustrant la transnationalité des menaces (1), et dès lors, l’impossibilité de penser la sécurité intérieure de l’Europe sans tenir compte des évolutions géopolitiques régionales et mondiales. La réponse européenne est intégrée (2).

### 1. La perception de risques accrus

L’enjeu de la sécurité est à l’origine du projet européen, puisqu’il explique la création de la CECA. L’approfondissement de la construction européenne a pris place sous la protection des Etats-Unis. Mais, alors que la Communauté européenne devenait un véritable acteur mondial grâce à sa puissance économique, essentielle dans un contexte de globalisation accrue, les évolutions géopolitiques de la fin du XX<sup>ème</sup> siècle ont bouleversé l’ordre international et montré l’existence de nouveaux risques, du moins perçus comme tels, et la vulnérabilité ressentie par la Communauté.

**L’ouverture de l’Est et l’effondrement de l’Union soviétique.** « La fin de la guerre froide a changé le cadre de sécurité de l’Europe de manière fondamentale, alors que des questions de sécurité « plus douce », comme l’immigration, entraient dans l’agenda de politique étrangère de l’UE<sup>823</sup> ». La fin de la guerre froide introduit une nouvelle donne géopolitique en Europe. L’inquiétude des Etats membres pour la sécurité se fait alors très présente, car ils craignent que ne se développe dans les Etats post-communistes une zone d’instabilité, liée aux tensions nationalistes, et de criminalité. Dans le même temps, le modèle occidental, basé sur la démocratie pluraliste et l’économie de marché, ne rencontre plus de rival, et les Etats d’Europe centrale et orientale souhaitent l’adopter. La Communauté européenne se pose alors en pôle de stabilité pour le continent<sup>824</sup>, les Etats membres ressentant un « sens aigu de

---

<sup>823</sup> Olsen, G.R., in Schraeder, P.J. (dir.), *op.cit.*, p.132. En V.O. : « The Cold War’s end changed the security framework of Europe in fundamental ways, as « softer » security issues, such as immigration, entered the EU’s foreign policy agenda ».

<sup>824</sup> « La Communauté, par son dynamisme et son rayonnement, est l’entité européenne à laquelle se réfèrent maintenant les pays d’Europe centrale et orientale, qui souhaitent entretenir des liens étroits avec elle. La Communauté a pris et prendra les décisions nécessaires pour renforcer sa coopération avec des peuples qui

responsabilité pour la sécurité en Europe<sup>825</sup> ». Au Sommet de Paris en juillet 1989, la Commission est d'ailleurs chargée de coordonner les aides occidentales à la Pologne et à la Hongrie par les vingt-quatre Etats donateurs<sup>826</sup>, qui confèrent ainsi à la Communauté européenne une reconnaissance comme acteur international<sup>827</sup>. La Communauté conclut rapidement des accords commerciaux et de coopération avec les anciennes Républiques satellites de l'URSS, prévoyant également une assistance technique, puis des « accords européens » avec les plus avancées<sup>828</sup>. Elle choisit de laisser le temps aux PECO d'effectuer une transition politique et économique exigeante, sous sa houlette, avant de leur accorder l'adhésion, d'autant qu'un intense travail d'approfondissement de l'intégration a lieu au même moment au sein de la Communauté, avec le traité de Maastricht.

Parmi les premiers efforts européens de stabilisation régionale subsiste cependant un échec majeur, avec les guerres les plus graves qui ont touché l'Europe depuis la seconde guerre mondiale : les tensions en Yougoslavie, dès 1988, puis les conflits, à partir des déclarations d'indépendance de la Croatie et de la Slovénie en juin 1991<sup>829</sup>. La Communauté européenne a souhaité prendre la responsabilité de faire cesser la violence par la négociation<sup>830</sup>, mais ses efforts n'ont porté que peu de fruits, révélant les divergences entre les Douze et les moyens limités dont elle disposait, à tel point qu'elle a dû passer la main dès l'automne 1991<sup>831</sup>. Cette dernière opération de la coopération politique européenne, relayée ensuite par la PESC, s'est soldée par un échec<sup>832</sup>, entraînant des déceptions quant aux capacités internationales de

---

aspirent à la liberté, à la démocratie et au progrès, et avec des Etats qui comptent se fonder sur les principes de la démocratie, du pluralisme et de l'Etat de droit ». Conseil européen de Strasbourg, *Conclusions de la présidence*, SN 441/2/89, 8-9 décembre 1989, pp.9-10

<sup>825</sup> Smith, K., « Enlargement, Neighbourhood, and European Order », in Hill, C. et Smith, M. (dir.), *op.cit.*, 2011, p.300. En V.O. : « [the member states] shared a strong sense of responsibility for ensuring security in Europe » ; v. aussi Sjursen, H., « Why Expand ?... », *op.cit.*

<sup>826</sup> G7, *Déclaration sur les relations Est-Ouest*, Sommet de Paris, 14-16 juillet 1989, pt.6. V. Robert, C., , *La fabrique de l'action communautaire...*, *op.cit.*

<sup>827</sup> Bretherton, C. et Vogler, J., *op.cit.*, p.139

<sup>828</sup> Ces accords d'association visaient à établir graduellement une zone de libre-échange et un dialogue politique sur les affaires étrangères, avec les Etats prêts à s'engager à respecter les principes démocratiques et l'économie de marché. Mais ces accords ne contenaient aucun engagement formel en faveur de l'adhésion des PECO, juste une mention dans le préambule. Ils furent signés avec la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie en 1991, puis la Roumanie, la Bulgarie, la République tchèque et la Slovaquie en 1993, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie en 1995, la Slovénie en 1996.

<sup>829</sup> V. Du Bois, P., « L'Union européenne et le naufrage de la Yougoslavie (1991-1995) », *RI*, 2000

<sup>830</sup> Bretherton, C. et Vogler, J., *op.cit.*, p.195

<sup>831</sup> Smith, K., *op.cit.*, p.305. L'ONU, en 1992-1993, n'a pas non plus réussi à faire face. C'est alors le *Contact Group* (Etats-Unis, Russie, Grande-Bretagne, France, Allemagne) qui a assumé les responsabilités diplomatiques, et l'OTAN le respect des résolutions de l'ONU, en 1994.

<sup>832</sup> Du Bois, P., *op.cit.*, p.477 ; Petiteville, F., *La politique internationale ...*, *op.cit.*, pp.34-35 et pp.65-70

l'Union<sup>833</sup>. Elle a rappelé la nécessité d'agir militairement pour stopper un conflit violent<sup>834</sup>, ce que ne peut faire seul le *soft power*<sup>835</sup>. La guerre du Kosovo, au printemps 1999, a cependant montré que l'habileté européenne résidait plutôt dans la négociation diplomatique et dans l'accompagnement d'après-conflit, qui conviennent mieux à son identité de puissance civile<sup>836</sup>. Ces épisodes traumatiques ont fait mûrir la politique étrangère européenne<sup>837</sup>, et renforcé l'Union dans sa conviction stratégique que la stabilisation politique des Etats partenaires est essentielle pour prévenir les conflits.

« **L'espace sans frontières intérieures** ». Les inquiétudes des Etats membres pour la sécurité à la fin de la guerre froide sont également liées à des décisions politiques internes qu'ils ont prises auparavant, concernant les frontières de la Communauté européenne. Les Etats membres souhaitent en effet concrétiser la libre circulation des personnes sur le territoire européen<sup>838</sup>. Ne parvenant pas à s'entendre entre tous les membres, cinq Etats<sup>839</sup> concluent les accords de Schengen hors du cadre communautaire, en tant qu'accords de droit international<sup>840</sup>, le 14 juin 1985<sup>841</sup> et le 19 juin 1990<sup>842</sup>. Ces accords sont incorporés par le traité d'Amsterdam, en 1997, dans le cadre de l'Union européenne<sup>843</sup>. Ils autorisent la libre circulation des personnes et déplacent les contrôles des frontières intérieures vers les frontières extérieures de l'« espace Schengen ». Ils ont permis une coopération policière et

<sup>833</sup> Sur les difficultés liées à la bureaucratisation de la politique étrangère européenne, et aux sensibilités des Etats membres, v. Petiteville, F., *La politique internationale...*, op.cit., pp. 45 et s.

<sup>834</sup> Du Bois, P., « Anciennes et nouvelles menaces : les enjeux de la sécurité en Europe », *RI*, 2006, p.6.

<sup>835</sup> Depuis, l'UE se constitue progressivement comme acteur de sécurité et de défense, spécialisé dans le management des crises, la prévention et la reconstruction, combinant ainsi civil et militaire. V. Howorth, J., « The EU's Security and Defence Policy : Towards a Strategic Approach », in Hill, C. et Smith, M. (dir.), op.cit., 2011. C'est à Cologne, en 1999, que le Conseil européen a décidé de se doter d'une politique de défense commune (v. *Conclusions de la présidence*, Annexe III).

<sup>836</sup> Petiteville, F., *La politique internationale...*, op.cit., pp.68-70

<sup>837</sup> Cameron, F., *An Introduction to European Foreign Policy*, op.cit., p.173

<sup>838</sup> V. Conseil européen de Fontainebleau, *Conclusions de la présidence*, 25-26 juin 1984, pt.6 : « Le Conseil européen estime qu'il est indispensable que la Communauté réponde à l'attente des peuples européens en adoptant les mesures propres à renforcer et à promouvoir son identité et son image auprès de ses citoyens et dans le monde », parmi lesquelles « la suppression de toutes les formalités de police et de douane aux frontières intercommunautaires pour la circulation des personnes ».

<sup>839</sup> L'Allemagne, la France, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. L'espace Schengen compte aujourd'hui vingt-deux Etats membres de l'UE et quatre Etats associés.

<sup>840</sup> Ces accords « ne sont applicables que dans la mesure où [ils] sont compatibles avec le droit communautaire » (art. 134 de la Convention d'application, 19 juin 1990)

<sup>841</sup> Accord relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes du Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la France, *J.O.* n°L.239, 22 septembre 2000

<sup>842</sup> Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985, signée le 19 juin 1990. Ces deux accords entrent en vigueur le 26 mars 1995.

<sup>843</sup> Protocole n°2 intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne. *J.O.* n°C.340, 10 novembre 1997



judiciaire entre les pays signataires<sup>844</sup>. Les réflexions autour d'un « espace sans frontières intérieures » ont cependant nourri les craintes, au sein de l'Union, d'une difficulté à contrôler l'immigration (avec la fin de la guerre froide naît la crainte d'une vague de migration économique en provenance de l'Est) et à empêcher la criminalité organisée transnationale<sup>845</sup>. De plus, « les demandes d'asile dans les pays d'Europe de l'Ouest ont crû rapidement dans les années 1990, et contribué à la perception d'une crise<sup>846</sup> ». Les conclusions des Conseils européens successifs, au cours des années 1990, portent la marque de cette inquiétude croissante pour les « pressions migratoires » et « l'immigration incontrôlée<sup>847</sup> », clairement vues comme des menaces pour l'UE<sup>848</sup>.

**Les risques globaux.** La perception des risques évolue à nouveau dans les années 2000, prenant en compte de nouvelles menaces. Dans ce cadre, les attentats qui ont frappé les Etats-Unis le 11 septembre 2001 ont servi de déclencheur à un infléchissement des préoccupations sécuritaires<sup>849</sup>. Les menaces sont apparues à cette occasion comme plus nombreuses mais aussi plus difficiles à appréhender, car elles n'étaient plus [uniquement] le fait d'Etats agressifs, mais de groupes mobiles évoluant dans un cadre transnational. Ces attentats ont ainsi révélé la fragilité des Etats face aux risques terroristes.

Si l'UE avait déjà une connaissance du terrorisme, il s'agissait surtout d'un terrorisme à prédominance ethno-nationaliste ou de gauche radical, cherchant à ne pas s'aliéner le soutien politique des sympathisants à la cause<sup>850</sup>. Le terrorisme lié à l'extrémisme religieux, mené par Al Qaida à New York et Washington, vise quant à lui à tuer le maximum de personnes. Une attaque terroriste a ensuite touché Madrid en mars 2004, causant plus de deux cent morts et montrant que l'Europe n'était pas à l'abri de la menace. Ces événements ont fait naître plusieurs questions, concernant le lien possible entre les groupes terroristes et les Etats

<sup>844</sup> Pour des détails, v. Clergerie, J.-L. *et al.*, *op.cit.*, pp.714 et s.

<sup>845</sup> Du Bois, P., « Anciennes et nouvelles menaces... », *op.cit.*, p.7

<sup>846</sup> Rees, W., « The External Face of Internal Security », in Hill, C. et Smith, M. (dir.), *op.cit.*, 2011, p.229. En V.O. : « Asylum applications to West European countries grew rapidly in the 1990s and contributed to a perception of a crisis »

<sup>847</sup> Conseil européen d'Edimbourg, *Conclusions de la présidence*, Déclaration sur les principes régissant les aspects extérieurs de la politique migratoire, Annexe 5 à la partie A, SN 456/92, 12 décembre 1992

<sup>848</sup> Smith, K., *EU Foreign Policy...*, *op.cit.*, p.212 ; Huysmans, J., « The European Union and the Securitization of Migration », *JCMS*, 2000

<sup>849</sup> Avec des réactions différentes des deux côtés de l'Atlantique – et des perspectives de convergence, v. Rees, W. et Aldrich, R.J., « Contending cultures of counterterrorism : transatlantic divergence or convergence ? », *Int. Aff.*, 2005

<sup>850</sup> Rees, W., « The External Face of Internal Security », in Hill, C. et Smith, M. (dir.), *op.cit.*, p.231. Ce qui ne signifie pas que les Etats membres n'ont pas connu d'épisodes terroristes meurtriers, comme par exemple la France, dans le cadre de la guerre d'Algérie.

cherchant à développer des armes de destruction massive (selon le scénario du gouvernement américain) ; le financement potentiel du terrorisme par la criminalité transnationale œuvrant notamment en Europe<sup>851</sup> ; le risque que des immigrants irrégulièrement installés en Europe puissent commettre des actes de terrorisme<sup>852</sup> ; ou encore le risque de radicalisation chez les Musulmans résidant en Europe<sup>853</sup>. Les attentats à la bombe de Londres, en juillet 2005, sont la concrétisation de ce dernier risque.

Les menaces pesant sur la sécurité européenne semblent plus mouvantes, plus difficilement prévisibles que par le passé. Il s'agirait, pour certains analystes, d'une nouvelle dimension plutôt que de nouvelles menaces. Pierre Du Bois estime que « depuis la fin de la guerre froide, l'impression prévaut que de nouvelles menaces se sont substituées aux anciennes. En fait, ce sont plutôt d'anciennes menaces renouvelées<sup>854</sup> ». Il remarque en effet que la criminalité est aujourd'hui extrêmement organisée, au plan national comme international, tissant des liens avec le monde économique et le monde politique, favorisant la corruption. « A son niveau, la criminalité fait partie intégrante de la mondialisation<sup>855</sup> ». Prévenir et répondre à ce type de menace représente un défi.

Dès lors, l'UE, s'estimant vulnérable face à ces risques, a élargi sa définition de la notion de sécurité, jusqu'à envahir tous les champs politiques. On assiste ainsi à un infléchissement sécuritaire<sup>856</sup>.

## **2. La réponse globale de l'Union européenne**

C'est l'impact de la guerre en Irak à partir de mars 2003, constituant pourtant une période de division extrême entre les Etats membres, qui a poussé ceux-ci à se mettre d'accord sur une stratégie commune en matière de sécurité, sous l'impulsion de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni<sup>857</sup>. Jusqu'ici, les Etats n'étaient pas parvenus à s'accorder sur les priorités que devait poursuivre l'Union européenne en matière de sécurité. Mandat a été alors confié à

---

<sup>851</sup> Du Bois, P., « Anciennes et nouvelles menaces... », *op.cit.*, p.9

<sup>852</sup> Rees, W., in Hill, C. et Smith, M. (dir.), *op.cit.*, p.232

<sup>853</sup> « Des groupes endogènes sont de plus en plus actifs sur notre continent », dit le *Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité, Assurer la sécurité dans un monde en mutation*, 11 décembre 2008

<sup>854</sup> Du Bois, P., « Anciennes et nouvelles menaces... », *op.cit.*, p.6

<sup>855</sup> *Op.cit.*, p.10

<sup>856</sup> Magen, A., « The Shadow of Enlargement... », *op.cit.*, p.405

<sup>857</sup> Cameron, F., *An Introduction to European Foreign Policy*, *op.cit.*, pp.6-7

Javier Solana, Haut représentant pour la PESC (et ancien secrétaire général de l'OTAN<sup>858</sup>), d'élaborer une stratégie européenne de sécurité (SES), intitulée « Une Europe sûre dans un monde meilleur ». La stratégie a été approuvée par le Conseil européen en décembre 2003<sup>859</sup>. L'étude de cette première stratégie européenne globale est révélatrice de la manière dont les acteurs européens comprennent les menaces et considèrent à la fois la capacité et le rôle de l'UE.

Le document commence par identifier les « défis mondiaux » et les « principales menaces » pesant sur l'Europe<sup>860</sup>. Parmi les défis mondiaux, la SES cite principalement les conflits du globe et la pauvreté. Parmi les « nouvelles menaces » pour l'Europe, sont cités le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive (« potentiellement la menace la plus importante pour notre sécurité »), les conflits régionaux, la déliquescence des Etats et la criminalité organisée<sup>861</sup>. C'est la conjugaison de ces éléments qui crée une « menace extrêmement sérieuse<sup>862</sup> ».

Le document définit ensuite les objectifs stratégiques. Il s'agit principalement de chercher à prévenir les conflits, et de *combiner* les moyens d'action pour répondre aux menaces. « L'Union européenne est particulièrement bien équipée pour répondre à des situations aux aspects aussi multiples<sup>863</sup> », souligne la stratégie, qui reconnaît que parfois des moyens militaires peuvent s'avérer nécessaires – mais pas suffisants. Par ailleurs, « il est dans l'intérêt de l'Europe que les pays situés à ses frontières [le « voisinage »] soient bien gouvernés », ce à quoi elle peut les aider par « des relations étroites, fondées sur la coopération<sup>864</sup> ». L'Europe souhaite aussi consolider le multilatéralisme (via l'ONU et les institutions économiques et financières internationales, les relations transatlantiques et les

---

<sup>858</sup> Javier Solana a été secrétaire général de l'OTAN de 1995 à 1999, après quoi il a accédé au poste de Haut représentant pour la PESC, jusqu'en 2009. Ce poste a été institué par le traité d'Amsterdam (signé en octobre 1997 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999). Il n'existe plus depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, qui confie ses attributions à un Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (Catherine Ashton, depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2009).

<sup>859</sup> Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la présidence*, 12 décembre 2003, pp.21-22

<sup>860</sup> *Une Europe sûre dans un monde meilleur, Stratégie européenne de sécurité*, 12 décembre 2003, p.2

<sup>861</sup> Le rapport de 2008, qui constitue un « renforcement » de la SES, met de plus en avant la cybersécurité, la sécurité énergétique et le changement climatique comme défis mondiaux et principales menaces, *Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité, Assurer la sécurité dans un monde en mutation*, 11 décembre 2008, p.5

<sup>862</sup> *Une Europe sûre...*, *op.cit.*, p.5

<sup>863</sup> *Op.cit.*, p.7

<sup>864</sup> *Ibid.*



organisations régionales), car elle estime qu'un « ordre international fondé sur des règles<sup>865</sup> » peut et doit constituer une protection contre les menaces sur la paix et la sécurité internationales. Enfin, sont esquissées les « implications politiques pour l'Europe », qui devra être plus active, plus efficace (que ce soit au niveau militaire, civil, et au niveau de la coordination), plus cohérente, et favoriser la coopération (« il n'existe pour ainsi dire aucun problème que nous puissions résoudre seuls<sup>866</sup> »), pour répondre aux défis.

Ainsi, la SES retient une conception globale de la sécurité, en affirmant d'une part le lien qui existe entre toutes les menaces, se renforçant mutuellement, et en considérant d'autre part le lien entre l'ordre international et la sécurité européenne. En d'autres termes, la notion de frontière n'a plus le même sens face aux nouvelles menaces, nécessitant des réponses plus variées et plus vastes.

Selon la SES, les menaces se renforcent mutuellement. Cela se vérifie souvent, dans le cas des Etats fragiles par exemple, mais donne lieu ici à un discours par trop général. On l'observe par exemple dans le paragraphe suivant :

« Les conflits [régionaux] peuvent conduire à l'extrémisme et au terrorisme et entraîner la déliquescence des États ; ils font le lit de la criminalité organisée. L'insécurité régionale peut accroître la demande d'ADM [armes de destruction massive]<sup>867</sup> ».

La présentation des menaces selon une chaîne de causalités réciproques – pas toujours pertinentes – ne favorise pas l'élaboration de priorités, qui aurait permis la définition d'une stratégie précise<sup>868</sup>. Les documents de stratégie, nombreux depuis la SES<sup>869</sup>, poursuivent cette pratique de groupement des risques, avec pour effet regrettable d'amplifier la perception des menaces, ce qui ne permet pas une réflexion claire<sup>870</sup>. Au final, la SES fait plutôt figure de pré-stratégie et le discours européen sur la sécurité tend à justifier des « *blanket responses* », des réponses [trop] générales<sup>871</sup>.

---

<sup>865</sup> *Une Europe sûre...*, *op.cit.*, p.10

<sup>866</sup> *Op.cit.*, p.13

<sup>867</sup> *Op.cit.*, p.4

<sup>868</sup> Schmidt, P. et Geipel, G., « Forward Again in US-European Relations », *OJGG*, vol.1, n°1, juillet 2004, p.32

<sup>869</sup> Entre autres : *Stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive*, 12 décembre 2003 ; Conseil de l'Union européenne, *Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme*, 2005 ; *Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité, Assurer la sécurité dans un monde en mutation*, 11 décembre 2008 [Il s'agit de la révision de la SES, ou encore, selon ses termes mêmes, du « renforcement » de la SES] ; *Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne, Vers un modèle européen de sécurité*, 2010

<sup>870</sup> Rees, W., in Hill, C. et Smith, M. (dir.), *op.cit.*, p.235

<sup>871</sup> *Op.cit.*, p.237

Par ailleurs, la SES tend à fusionner les risques qui pourraient être considérés comme purement intérieurs, avec des situations dangereuses à l'étranger<sup>872</sup>. Ce que nous affirme cette stratégie, c'est qu'il n'y a plus vraiment lieu de maintenir la différenciation intérieur/extérieur en matière de sécurité<sup>873</sup> : sécurité intérieure et extérieure doivent être pensées comme un *continuum*<sup>874</sup>. Ainsi est-il indiqué que

« Notre concept traditionnel d'autodéfense (jusqu'à la guerre froide et pendant toute sa durée) reposait sur la menace d'une invasion. Face aux nouvelles menaces, c'est à l'étranger que se situera souvent la première ligne de défense. Les nouvelles menaces sont dynamiques<sup>875</sup> ».

A cause de l'interdépendance entre Etats et de la globalisation, il est estimé que l'Europe peut être menacée par des risques pourtant géographiquement lointains. La logique mondiale adoptée par l'UE rappelle à la fois le sens de responsabilité qu'éprouvent les acteurs européens en matière de sécurité mondiale, et leur conviction que les risques actuels appellent une réponse en termes de coopération régionale voire internationale<sup>876</sup>. En fonction des risques auxquels l'Europe veut faire face, elle prévoit de mettre en œuvre une coopération géographiquement variable, impliquant un ou plusieurs partenaires et mettant explicitement la sécurité au cœur du partenariat.

Enfin, la SES s'intéresse au développement des capacités dont dispose l'UE pour protéger la sécurité européenne, de manière large. Du côté de la prévention des risques, elle adopte une vision politique globale, en estimant que

« La meilleure protection pour notre sécurité est un monde fait d'Etats démocratiques bien gouvernés. Propager la bonne gouvernance, soutenir les réformes sociales et politiques, lutter contre la corruption et l'abus de pouvoir, instaurer l'Etat de droit et protéger les droits de l'homme : ce sont là les meilleurs moyens de renforcer l'ordre international<sup>877</sup> ».

L'UE reconnaît ainsi qu'il faut agir sur les causes profondes d'instabilité et de conflit, et pas seulement sur les symptômes de violence<sup>878</sup>. Dans ce cadre, la politique de développement est considérée comme un outil utile de prévention à long terme, pouvant contribuer à assurer la

---

<sup>872</sup> Bretherton, C. et Vogler, J., *op.cit.*, p.212

<sup>873</sup> V. aussi la *Stratégie de sécurité intérieure*, *op.cit.*, not. pt.IX, p.16, et le *Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité...*, *op.cit.*, p.4

<sup>874</sup> Hanon, J.-P., « Sécurité intérieure et Europe élargie : discours et pratiques », *RIS*, 2003, p.24 ; Huysmans, J., *op.cit.*, p.760

<sup>875</sup> *Une Europe sûre...*, *op.cit.*, p.7

<sup>876</sup> Selon Javier Solana, « Our responsibility is global. Terrorist and criminal networks do not acknowledge borders. [...] In an interdependent world, the first line of defence will often be far from home. Therefore we need to think globally and act locally – defuse crisis as early as possible by using the full range of capabilities at our disposal – including our military capabilities ». Solana, J., « Thoughts on the reception of the European security strategy », *OJGG*, vol.1, n°1, juillet 2004, p.18

<sup>877</sup> *Une Europe sûre...*, *op.cit.*, p.10

<sup>878</sup> Cameron, F., *An Introduction to European Foreign Policy*, *op.cit.*, p.173

sécurité européenne, en favorisant la démocratisation d'Etats dont la fragilité peut constituer un risque<sup>879</sup>. La Commission a ainsi intégré progressivement des indicateurs concernant la prévention des conflits dans ses documents de stratégie pays, décrivant la situation dans les Etats partenaires<sup>880</sup>.

Du côté de la « réaction », lorsqu'une menace est avérée ou qu'une crise semble sur le point de se produire, l'Union peut mobiliser sa « combinaison de moyens d'action », qu'il s'agisse de prévenir l'engrenage de la violence en appliquant une pression sur l'acteur concerné, de réagir au moment des faits, ou de participer ensuite à la reconstruction d'un Etat concerné par un conflit régional, par exemple. La combinaison d'actions de l'UE mobilisée depuis 2003 comporte des aspects diplomatiques, politiques et militaires<sup>881</sup>. Et l'UE ne privilégie pas nécessairement l'aspect militaire<sup>882</sup>. Les missions déjà menées à bien sont principalement civiles<sup>883</sup>, relevant de la prévention des conflits<sup>884</sup> et du « management de crise »<sup>885</sup>, en écho à la SES. Le traité de Lisbonne prévoit que la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), qui vise à « assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale<sup>886</sup> », poursuit les missions suivantes :

« Les missions [...] dans lesquelles l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires, incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits [...] »<sup>887</sup>.

---

<sup>879</sup> V. Chap.2 de ce titre 2

<sup>880</sup> Cameron, F., *An Introduction...*, *op.cit.*, p.175. V. aussi Conseil de l'Union européenne, *Position commune sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique*, 2005/304/PESC, 12 avril 2005, *J.O.* n°L.97, 15 avril 2005

<sup>881</sup> Bretherton, C. et Vogler, J., *op.cit.*, pp.199 et s. ; p.213

<sup>882</sup> Howorth, J., in Hill, C. et Smith, M., *op.cit.*, pp.206-208 ; Bretherton, C. et Vogler, J., *op.cit.*, p.209. Le Conseil de l'Union européenne estime ainsi que lorsque les institutions d'un Etat sont en train de « faillir », l'usage de la force doit intervenir en dernier recours : « then, should it prove necessary, through coercive means, including, as a last resort, the legitimate authorisation of military intervention ». Conseil de l'Union européenne, *Paper for Submission to the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, mai 2004, p.6, pt.19

<sup>883</sup> V. annexe 10

<sup>884</sup> V. le Programme européen pour la prévention des conflits violents, adopté au Conseil européen de Göteborg, en juin 2001

<sup>885</sup> Cameron, F., *An Introduction...*, *op.cit.*, pp.172-189

<sup>886</sup> Art.42§1 TUE, *J.O.* n°C.83, 30 mars 2010

<sup>887</sup> Art.43§1 TUE, *J.O.* n°C.83, 30 mars 2010. Cet article reprend, en les élargissant, les « missions de Petersberg », adoptées à l'issue du conseil ministériel de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) en juin 1992 et transférées dans le champ d'application de la PESC par le traité d'Amsterdam (art.17§2 TUE). F. Petiteville a remarqué que, si ces missions centrées « autour de l'ingérence humanitaire et du maintien de la paix » ont permis de « rallier à la PESC les Etats neutres de l'UE », les missions de Petersberg ont « en réalité [...] ouvert un champ d'intervention militaire très indéfini ». Petiteville, F., *La politique internationale...*, *op.cit.*, p.83



Ainsi, l'UE s'inscrit toujours dans le modèle de la puissance civile, en utilisant les instruments militaires de façon complémentaire et multilatérale<sup>888</sup>, dans le cadre d'une PSDC en construction<sup>889</sup>.

L'exemple de l'action de l'UE en Macédoine<sup>890</sup>, Etat indépendant de la Yougoslavie depuis 1991, illustre cette combinaison d'actions<sup>891</sup>.

Les tensions entre Macédoniens slaves et Macédoniens d'origine albanaise (25% de la population), sont anciennes. En février 2001 l'Armée de libération nationale albanaise attaque les forces du gouvernement. L'UE intervient :

- dans les négociations aboutissant à un accord en août 2001, prévoyant des modifications législatives et constitutionnelles pour assurer le respect des minorités en Macédoine
- dans les débuts de la reconstruction, en rétablissant l'électricité, assistant la reconstruction de maisons et en formant la police et les médias, via son Mécanisme de réaction rapide<sup>892</sup>
- dans le maintien de la paix, en prenant le relais des troupes de l'OTAN, en mars 2003, avec la mise en place de l'EUFOR Concordia (400 soldats de 26 pays)
- dans le renforcement de la police, avec une mission de conseil, EUPOL Proxima, à partir de décembre 2003 (170 personnes, assistées par 140 Macédoniens), remplacée par une plus petite équipe, EUPAT, en décembre 2005
- dans l'assistance, en versant 76 millions d'euros d'aide entre 1992 et 2005 à la Macédoine afin de développer son économie, stabiliser la démocratie et renforcer les capacités administratives.

La Macédoine a signé en avril 2001 un Accord de stabilisation et d'association avec l'UE, entré en vigueur en avril 2004. En mars de la même année, la Macédoine a présenté sa candidature pour accéder à l'UE. En décembre 2005, la Macédoine est devenue candidate officielle.

On peut affirmer qu'à la suite de la SES, ce n'est pas uniquement la mission de prévention des conflits, mais bien toute la réflexion autour de la sécurité européenne, qui a envahi le

---

<sup>888</sup> V. *Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité...*, *op.cit.*, 2008. Rappelons également que l'UE agit sous mandat de l'ONU, ce qui lui confère une légitimité pour mener ses missions civiles et civilo-militaires.

<sup>889</sup> V. Petiteville, F., *La politique internationale...*, *op.cit.*, chap.2, spéc. pp.65 et s.

<sup>890</sup> La nomination de cet Etat n'est pas réglée. L'ARYM (ancienne République yougoslave de Macédoine) est le nom donné par les organisations internationales, le pays souhaite pour sa part se voir reconnaître le nom de Macédoine. La Grèce s'y oppose, estimant que ce nom fait partie de son patrimoine national – et craignant une revendication territoriale. Cette opposition freine l'ouverture des négociations d'adhésion de la Macédoine à l'UE. Plus de 120 Etats ont cependant déjà reconnu l'Etat sous le nom de République de Macédoine. V. Cour internationale de justice, « La Cour dit que la Grèce, en s'opposant à l'admission de l'ex-République yougoslave de Macédoine à l'OTAN, a manqué à l'obligation que lui impose le paragraphe 1 de l'article 11 de l'accord intérimaire du 13 septembre 1995 », Communiqué de presse n°2011/37, 5 décembre 2011

<sup>891</sup> L'exemple développé ci-dessous est tiré du manuel de F. Cameron, *An Introduction...*, *op.cit.*, pp.178-180

<sup>892</sup> Conseil de l'Union européenne, *Création d'un mécanisme de réaction rapide*, Règlement (CE) n°381/2001, J.O. n° L.57, 27 février 2001

cadre des relations extérieures de l'UE. Tout devient en effet prévention, consolidation et protection, fournissant une ligne de conduite relativement rigide et influençant la perception européenne des capacités de son *policy mix* en matière d'action extérieure.

## § 2 – Un guide des relations extérieures

La perception de menaces plus incontrôlables et la volonté de se doter d'une vision commune en matière de sécurité ont donc rassemblé les Etats membres, appuyés par les institutions européennes, et mus par une préoccupation sécuritaire à la prégnance croissante. Il est possible d'affirmer que la sécurité intérieure de l'Union européenne constitue, depuis le début des années 2000, un guide de ses relations extérieures, c'est-à-dire que les décisions des acteurs européens à l'égard des pays tiers sont principalement orientées par leur intérêt pour leur propre sécurité. Cela est particulièrement visible avec les pays voisins, mais touche l'ensemble de la politique internationale de l'Union. La préoccupation pour la sécurité intérieure, dominant nettement la question des normes, explique les efforts de coopération de ces dernières décennies (1), comme le confirme l'analyse des débuts de la PEV, conçue comme un instrument de gestion de la périphérie européenne (2).

### 1. L'origine de la coopération

Sa politique régionale en est le meilleur exemple, l'Union européenne agit sur la scène internationale selon ce que lui dictent ses intérêts en matière de sécurité. Ainsi peut être lu **l'élargissement** aux PECO, motivé par une volonté de renforcer la stabilité et la sécurité de l'Union<sup>893</sup>. A la fin de la guerre froide, la Communauté européenne a bien sûr ressenti une responsabilité à l'égard de ces Etats européens qui, en vertu du traité de Rome, pouvaient tout à fait demander à devenir membres<sup>894</sup>. Cette responsabilité – et le sens d'une identité partagée, deux motivations normatives – expliquent qu'à aucun moment n'ait été réellement discutée la décision d'élargir l'UE, malgré les contraintes institutionnelles et économiques fortes que cela faisait peser sur l'organisation<sup>895</sup>. Le débat a porté sur les modalités, c'est-à-

---

<sup>893</sup> Sijrsen, H., « Why Expand ?... », *op.cit.* ; Magen, A., *op.cit.*, p.398

<sup>894</sup> Notons également le précédent représenté par l'incorporation de l'Allemagne de l'Est à la Communauté européenne dès 1990, grâce à la réunification allemande.

<sup>895</sup> « There was little explicit discussion of *never* enlarging », Smith, K., in Hill, C. et Smith, M. (dir.), *op.cit.*, 2011, p.302. L'auteur souligne.

dire la manière dont devait être conduit l'élargissement et le calendrier. Ce débat porte la marque de la préoccupation européenne pour la sécurité<sup>896</sup>.

D'abord, l'UE a posé des exigences plus strictes à l'entrée des PECO que ce qu'elle avait requis des « anciens Etats membres »<sup>897</sup>, afin de réduire les conséquences négatives de l'élargissement. Elle a donc défini les règles du jeu, et par là participé à contrôler la transition politico-administrative et économique de ces Etats – dans le sens, notamment, d'une plus grande efficacité administrative. Cette conditionnalité, d'abord démocratique puis spécifiquement d'adhésion<sup>898</sup>, visait à instaurer une stabilité dans les pays candidats, et pas seulement à transmettre les valeurs européennes<sup>899</sup>. L'acquis communautaire qu'ont dû transposer les pays candidats comporte nombre de mesures visant à renforcer la sécurité intérieure de l'UE. Ont par exemple été incluses les décisions prises par les Etats coopérant dans le cadre de l'accord de Schengen sur la suppression du contrôle des personnes aux frontières intérieures – des décisions hors droit communautaire à l'effet juridique différé, puisqu'il était prévu d'évaluer ultérieurement à l'adhésion des nouveaux Etats membres, si ceux-ci étaient aptes à faire partie de la zone de libre circulation sans risque pour la sécurité<sup>900</sup>. A la suite du Conseil européen d'Essen en 1994, le programme Phare a permis de financer des projets de sécurité intérieure, notamment afin de renforcer les frontières extérieures des candidats<sup>901</sup>. Puis les nouveaux Etats membres ont bénéficié, entre 2004 et

---

<sup>896</sup> Ainsi, les théories concurrentes mobilisées pour expliquer la décision d'élargir que sont le rationalisme (explication basée sur les intérêts) et le social-constructivisme (explication basée sur l'identité et les normes) méritent d'être combinées pour aborder toutes les facettes de ce phénomène, comme le montrent F. Schimmelfennig et U. Sedelmeier. « Theorizing EU enlargement : research focus, hypotheses, and the state of research », *JEPP*, 2002

<sup>897</sup> Par exemple, l'UE a requis de la part des candidats le respect des droits des minorités. Or, cette condition explicitement affirmée dans les critères de Copenhague ne faisait alors pas partie de l'acquis (règles comme normes) communautaire, et l'UE n'aurait pu le demander aux anciens Etats membres. De Ridder, E., Schrijvers, A. et Vos, H., « Civilian Power Europe and Eastern Enlargement : The More the Merrier ? », in Orbie, J. (dir.), *op.cit.*, p.245

<sup>898</sup> Cette distinction fait allusion aux deux phases du processus d'élargissement, la première avant l'ouverture des négociations d'adhésion, la seconde ensuite. L'ouverture des négociations a lieu une fois le critère politique rempli par les candidats (et la conditionnalité démocratique respectée). Ensuite, la conditionnalité d'adhésion est plus technique, basée sur l'absorption des chapitres de l'acquis par la législation nationale des Etats candidats. *Ibid.*

<sup>899</sup> Cette quête de stabilité a débuté bien avant le lancement de l'élargissement. Ainsi, le Pacte de stabilité élaboré par l'UE entre mai 1994 et mars 1995 encourageait les PECO à conclure des accords de bon voisinage les uns avec les autres, concernant leurs frontières et le traitement des minorités. Ce pacte était qualifié de « diplomatie préventive ». *Bull.UE* 3-1995, partie 2, pt.18

<sup>900</sup> Lobkowicz, W. de, « La sécurité intérieure à l'épreuve de l'élargissement », *RFAP*, 2009, p.102. Le Conseil a décidé le 7 décembre 2007 d'autoriser la levée des contrôles aux frontières de neuf Etats (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Malte, Lettonie, Estonie, Lituanie) à compter du 21 décembre 2007 pour les frontières terrestres et maritimes et du 30 mars 2008 pour les liaisons aériennes.

<sup>901</sup> Le Conseil européen a décidé à Essen d'ouvrir Phare à toutes les composantes de la sécurité intérieure. Entre 1997 et 2002, plus de 700 millions d'euros ont été consacrés à des projets en matière de justice et d'affaires



2006, d'une aide de près d'un milliard d'euros appelée « facilité Schengen », afin de renforcer les contrôles aux frontières extérieures et de pouvoir se connecter au Système d'information Schengen<sup>902</sup>.

Le calendrier de l'élargissement s'explique à l'aide d'une analyse en termes de politique étrangère, mettant en lumière des motivations politiques et sécuritaires chez les acteurs européens, comme le montre Karen Smith<sup>903</sup>. Elle cite les décisions relativement rapides d'ouvrir les négociations d'adhésion aux candidats, prises aux Conseils européens de Luxembourg en 1997<sup>904</sup> puis d'Helsinki en 1999<sup>905</sup>, malgré le fait que les candidats ne remplissaient pas toutes les conditions. La Commission européenne a ainsi recommandé en octobre 1999 d'ouvrir les négociations avec tous les candidats restants exceptés la Turquie<sup>906</sup>, parce qu'ils remplissaient les conditions politiques – à défaut des autres critères –, ce que le Conseil européen d'Helsinki a accepté.

Or, la Bulgarie et la Roumanie étaient loin d'être prêtes<sup>907</sup>. « La décision d'Helsinki a inclus deux Etats qui ne remplissaient manifestement pas les conditions d'adhésion, mais ne pouvaient être oubliés pour des raisons politiques et de sécurité<sup>908</sup> ». Leur exclusion n'était pas judicieuse politiquement, étant donné la forte instabilité régionale et le soutien qu'ils avaient apporté aux actions de l'OTAN, souligne Karen Smith<sup>909</sup>. L'élargissement de 2004,

---

intérieures, « avec une priorité pour le secteur « frontières » ». Lobkowicz, W. de, *op.cit.*, pp.103-104 [v. décomposition des dépenses Phare, tableau n°1, p.104]

<sup>902</sup> Clergerie, J.-L. *et.al.*, *op.cit.*, p.718

<sup>903</sup> Smith, K., in Hill, C. et Smith, M. (dir.), *op.cit.*, 2011, pp.310-312

<sup>904</sup> Le Conseil européen de Luxembourg, les 12 et 13 décembre 1997, accepte la recommandation de la Commission d'ouvrir les négociations avec six pays : la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la Slovénie et Chypre (Commission européenne, *Agenda 2000 : pour une Union plus forte et plus large*, Communication, COM(97) 2000, 16 juillet 1997). Les négociations débutent en mars 1998.

<sup>905</sup> Le Conseil européen d'Helsinki, les 10 et 11 décembre 1999, accepte la recommandation de la Commission d'ouvrir les négociations avec tous les candidats restants, exceptée la Turquie : Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Malte, Roumanie et Slovaquie. (Commission européenne, *Document d'ensemble sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion*, COM(1999) 500 à 513, *Bull. UE* 10-1999, pt.1-4-3). Le lancement officiel des négociations a lieu en février 2000.

<sup>906</sup> La Commission européenne a en effet estimé que la Turquie ne remplissait pas les conditions politiques, les conditions les plus essentielles, et qu'il n'était pas possible d'ouvrir les négociations. Cependant, « la Commission estime que la Turquie devrait maintenant être considérée comme un pays candidat » et conclure un partenariat d'accession. *Ibid.*

<sup>907</sup> V. Vachudova, M.A., *Europe Undivided : Democracy, Leverage & Integration after Communism*, 2005

<sup>908</sup> Smith, K., in Hill, C. et Smith, M. (dir.), *op.cit.*, 2011, p.312. En V.O. : « The Helsinki decision included two states that patently did not meet the membership conditions, but which could not be left out for political and security reasons ».

<sup>909</sup> Karen Smith fait allusion à la guerre du Kosovo, province de Serbie, et aux bombardements effectués par l'OTAN sur la Serbie, à cause du traitement des Albanais du Kosovo, en mars 1999. *Ibid.*

ainsi que les négociations actuelles avec les Balkans et la Turquie<sup>910</sup>, portent la marque de cette motivation sécuritaire et géopolitique.

**La politique européenne de voisinage** lancée en 2003<sup>911</sup> est très fortement inspirée du modèle de l'élargissement<sup>912</sup>, bien qu'elle s'adresse principalement à des Etats partenaires qui ne peuvent devenir membres de l'UE<sup>913</sup>. Avec la PEV, l'Union européenne poursuit – dans son propre intérêt – un objectif de stabilité régionale, en favorisant la démocratisation, le développement économique et la coopération renforcée avec ses voisins<sup>914</sup>.

La Commission explique que « Au cours de la prochaine décennie et au-delà, la capacité de l'Union à garantir à ses citoyens la sécurité, la stabilité et le développement durable ne pourra plus être dissociée de l'intérêt qu'elle portera à une coopération étroite avec ses voisins<sup>915</sup> ». Elle remarque, dans son document définissant la stratégie de la PEV, que « L'objectif de la PEV est de faire partager aux pays voisins les bénéfices de l'élargissement de l'UE en 2004 pour renforcer la stabilité, la sécurité et le bien-être de l'ensemble des populations concernées<sup>916</sup> ».

Catherine Ashton déclare en juillet 2011 : « Il est très important que nous communiquions très clairement le message à notre peuple, il s'agit de politique étrangère dans leur propre intérêt. Si nous avons un bon voisinage qui est durable et sûr, démocratique et en croissance économique, ceci est à notre avantage parce que nous pouvons échanger avec eux, travailler avec eux, les soutenir et les voir à l'avenir comme nos voisins<sup>917</sup> ».

Derrière cette volonté d'entretenir une relation privilégiée avec les voisins de l'Union et de favoriser leur stabilité, c'est une préoccupation fondamentale pour la sécurité intérieure qui se

---

<sup>910</sup> C. Bretherton et J. Vogler font pour leur part une différence entre la politique menée par l'UE à l'égard des Balkans, clairement inclusive et basée sur des valeurs, et celle qui a cours avec la Turquie, où le discours des valeurs contient une certaine hypocrisie. Bretherton, C. et Vogler, J., *op.cit.*, 2006, p.60

<sup>911</sup> V. Conseil européen de Copenhague, *Conclusions de la présidence*, 13 décembre 2002, pts.22-25 ; Commission européenne, *L'Europe élargie...*, *op.cit.*, 11 mars 2003, Commission européenne, *Document d'orientation sur la politique européenne de voisinage*, *op.cit.*, 12 mai 2004

<sup>912</sup> Modèle également appliqué aux Balkans occidentaux, ainsi que l'Union européenne les définit, grâce au Processus de stabilisation et d'association, prévoyant une relation renforcée et, à terme, l'adhésion à l'UE. Commission européenne, *Le processus de stabilisation et d'association en faveur des pays de l'Europe du sud-est*, Communication au Conseil et au Parlement européen, COM(1999) 235, 26 mai 1999 ; Commission européenne, *Les Balkans occidentaux et l'intégration européenne*, Communication au Conseil et au Parlement européen, COM(2003) 285, 21 mai 2003. V. Magen, A., *op.cit.*, pp.401 et s. L'auteur souligne cependant que l'insistance sur la stabilité et la sécurité est plus forte qu'elle ne l'était dans la relation avec les PECO (p.403).

<sup>913</sup> V. p.107

<sup>914</sup> Mahncke, D., « The Logic of the European Neighbourhood Policy », in Mahncke, D. et Gstöhl, S. (dir.), *Europe's Near Abroad*, 2008

<sup>915</sup> Commission européenne, *L'Europe élargie...*, *op.cit.*, 11 mars 2003, p.3

<sup>916</sup> Commission européenne, *Document d'orientation...*, *op.cit.*, 12 mai 2004, p.3

<sup>917</sup> Ashton, C., « The EU Response to the Arab Spring », Discours à la Brookings Institution, Washington, SPEECH/11/524, 12 juillet 2011. En V.O. : « [...] It is very important that we send the message very clearly to our people that it is about foreign policy in their own interest. If we have a good neighborhood that is sustainable and secure, that is democratic and economically growing, that is to our advantage because we are able to trade with them, to work with them, to support them and to see them as our neighbors into the future ».



fait jour<sup>918</sup> – notamment au niveau des nouvelles frontières de l’Est de l’UE, à la suite de l’élargissement. La PEV a d’ailleurs été conçue en même temps que la SES, selon les mêmes logiques<sup>919</sup>. Ainsi, la PEV apporte des moyens civils pour répondre sur le long terme aux questions de stabilité régionale et de sécurité intérieure<sup>920</sup>. Elle permet d’étendre à la politique régionale de l’UE sa préoccupation croissante pour les questions de justice et affaires intérieures<sup>921</sup>.

La PEV prévoit de favoriser la coopération en matière de sécurité entre l’UE et ses Etats voisins – dans la logique du « *joint ownership* » censé la caractériser<sup>922</sup>. La Commission européenne insiste ainsi sur la responsabilité partagée dans le domaine de la sécurité : « Les relations de voisinage impliquent un partage des tâches et des responsabilités face aux menaces pour la stabilité que sont les conflits et l’insécurité<sup>923</sup> ». Certaines questions relèvent en effet d’une préoccupation commune, comme la lutte contre le terrorisme partagée avec les gouvernements des pays du Sud, par exemple<sup>924</sup>. D’autres sont surtout européennes, comme l’importance de la gestion des flux migratoires<sup>925</sup>. La PEV peut aussi permettre de répondre aux inquiétudes européennes en matière de dépendance énergétique, en stabilisant les

<sup>918</sup> Cremona, M., « The European Neighbourhood Policy : Legal and Institutional Issues », *CDDRL Working Papers*, 2004 ; Cremona, M. et Hillion, C., « L’Union fait la force ? Potential and Limitations of the ENP as an Integrated EU Foreign and Security Policy », *EUI Working Papers LAW*, 2006

<sup>919</sup> Magen, A., *op.cit.*, pp.400 et s. La SES a été représentée au Conseil européen de Thessalonique par le Haut représentant pour la PESC en juin 2003, et approuvée par le Conseil en décembre.

<sup>920</sup> « La PEV devrait renforcer la contribution apportée par l’UE à la promotion du règlement des conflits régionaux. Elle peut également aider l’Union à atteindre ses objectifs dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, notamment pour ce qui est de la lutte contre le crime organisé et la corruption, le blanchiment de capitaux et toutes les formes de trafic, ainsi qu’en ce qui concerne les questions liées à la migration. Il importe pour l’UE et ses partenaires de tendre vers les plus grandes complémentarité et synergie possibles dans les différents domaines de leur coopération », Commission européenne, *Document d’orientation...*, *op.cit.*, 12 mai 2004, p.6

<sup>921</sup> Sterkx, S., « The External Dimension of EU Asylum and Migration Policy : Expanding Fortress Europe ? », in Orbie, J. (dir.), *op.cit.* ; Zaiotti, R., « La propagation de la sécurité : l’Europe et la schengenisation de la Politique de voisinage », *Cult. & Confl.*, 2007 ; Wolff, S., « La dimension méditerranéenne de la politique Justice et Affaires intérieures », *Cult. & Confl.*, 2007

<sup>922</sup> « Des engagements de la part des pays partenaires sont également demandés en ce qui concerne certains aspects essentiels de l’action extérieure de l’UE, en particulier la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes et de destruction massive (*sic*), ainsi que le respect du droit international et des efforts dans le domaine de la résolution des conflits », Commission européenne, *Document d’orientation...*, *op.cit.*, 12 mai 2004, p.3

<sup>923</sup> Commission européenne, *L’Europe élargie...*, *op.cit.*, 11 mars 2003, p.12

<sup>924</sup> Une clause sur la lutte contre le terrorisme est intégrée dans les accords. Ainsi, l’accord d’association entre l’UE et l’Algérie signé en avril 2002 et entré en vigueur en septembre 2005 contient des provisions pour coopérer dans les domaines de la lutte contre le blanchiment d’argent, le crime organisé, le trafic de drogues et le terrorisme. L’art. 90 sur la coopération contre le terrorisme prévoit de mettre en œuvre la résolution 1373 du Conseil de sécurité de l’ONU.

<sup>925</sup> Depuis le processus de Barcelone (partenariat euro-méditerranéen), lancé en 1995, les accords de coopération avec les partenaires méditerranéens doivent comporter une clause « migration », conditionnant l’aide au développement à la mise en place d’un contrôle des frontières et d’une gestion des flux migratoires par les Etats d’accueil et de transit, Basilien-Gainche, M.-L., « La vertu constituante de l’Union européenne... », *op.cit.*, p.52



relations et le climat politique des Etats de production et de transit d'énergie à destination de l'Europe<sup>926</sup>.

On a d'ailleurs pu reprocher ce caractère trop général à la PEV, dont les priorités ne sont pas clairement hiérarchisées – au moins dans les déclarations. L'étude des plans d'action, ces documents permettant de définir conjointement un programme de réforme politique et économique pour chaque pays, fait apparaître l'accent mis sur les questions de gestion des frontières et de migration<sup>927</sup>. L'UE a beau insister sur l'importance de la coopération, ces documents sont généralement assez impérieux quant aux devoirs des Etats partenaires<sup>928</sup>. L'UE lie ainsi la conclusion d'un accord de partenariat avec les Etats voisins à la signature d'un accord de réadmission<sup>929</sup>, ce que les partenaires du Sud apprécient peu. « En exagérant un peu, on pourrait conclure que l'agenda est submergé de questions présentant un clair intérêt à court-terme pour l'UE<sup>930</sup> » – en matière de sécurité intérieure, notamment.

Ainsi peut-on conclure, avec Julien Jeandesboz et Florent Parmentier, que

« La PEV favorise le basculement vers un mode de gestion sécuritaire des périphéries européennes. Il ne s'agit donc en rien d'inclure les « voisins » dans l'espace politique communautaire tel qu'il est traditionnellement défini, mais pas plus d'inventer une forme politique originale. Il s'agit plutôt de stabiliser une périphérie<sup>931</sup> ».

Si la politique régionale de l'UE porte visiblement la marque de la préoccupation européenne pour sa propre sécurité, les relations extérieures avec l'Afrique, ou encore l'Asie, n'en sont

---

<sup>926</sup> Khasson, V., Vasilyan, S. et Vos, H., in Orbie, J. (dir.), *op.cit.*, p.223

<sup>927</sup> Khasson, V. *et.al.*, in Orbie, J. (dir.), *op.cit.*, p.233 ; Smith, K. « The outsiders : the European neighbourhood policy », *Int. Aff.*, 2005, p.765

<sup>928</sup> Celui d'Israël fait exception, il comporte plutôt une « liste de choses que Israël et l'UE doivent faire ensemble ». Smith, K., « The outsiders... », *op.cit.*, pp.765-766

<sup>929</sup> Lorsqu'un Etat tiers signe un accord de réadmission avec l'UE, il s'engage à réadmettre ses propres ressortissants expulsés de l'un des Etats membres de l'UE, **mais aussi les ressortissants d'autres pays (et apatrides)** qui ont séjourné sur son territoire, en chemin vers l'UE. L'engagement est réciproque, même s'il est plus difficile de concevoir un Etat tiers obligeant un Etat membre à réadmettre un ressortissant.

Treize accords ont été signés, de [difficiles] négociations sont en cours avec l'Algérie, la Chine, et le Maroc. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement européen doit donner son approbation aux accords de réadmission.

Dans le cadre d'une approche globale, sont aussi signés des « Partenariats pour la mobilité », au mandat plus vaste qu'un accord de réadmission. Trois partenariats ont été signés. Parlement européen, Castagnoli, C., « Politique d'immigration », *FTUE*, 2010 ; v.p.ex. Commission européenne, Haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée*, Communication conjointe au Conseil européen, au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2011) 200, 8 mars 2011, p.7

<sup>930</sup> Khasson, V. *et.al.*, in Orbie, J. (dir.), *op.cit.*, p.233. En V.O. : « Somewhat exaggerated, it could be concluded that the agenda is overwhelmed by issues with clear short-term EU interest ».

<sup>931</sup> Jeandesboz, J. et Parmentier, F., *op.cit.*

pas exemptes<sup>932</sup>, qu'elles concernent la volonté d'une gestion commune des enjeux de sécurité<sup>933</sup> ou qu'elles visent la stabilité des Etats partenaires<sup>934</sup>. Là encore, l'UE met en branle une « dynamique proactive<sup>935</sup> » de coopération et de soutien aux réformes. En définitive, l'UE oscille, dans ses messages explicites et implicites, entre ouverture et repli ; entre coopération et prescription. Avant d'approfondir cette question, dans le chapitre suivant, il convient de revenir sur les débats internes à l'UE autour du lancement de la PEV, permettant de mettre en lumière cette tension fondamentale entre valeurs et intérêts, intrinsèque à la politique européenne.

## 2. Les limites de la coopération

La PEV suit le « modèle de gestion » initié par l'élargissement. Dans ce cadre, les Etats partenaires doivent respecter de nombreuses exigences – moindres que celles qui étaient réclamées des PECO futurs candidats, mais tout de même importantes. Or, si la PEV propose une relation privilégiée avec les Etats partenaires, elle ne vise pas leur adhésion. Certains, situés à l'Est de l'Union européenne, pourraient l'espérer à très long terme, d'autres, situés au Sud, hors du continent européen, ne peuvent y compter<sup>936</sup>. Dès lors, il n'est pas évident que les Etats partenaires trouvent dans les avantages conférés par la PEV une motivation suffisante pour se plier aux exigences européennes<sup>937</sup>.

D'autant que, au sein même de l'Union, les avis sont partagés, conduisant à une offre de coopération moins audacieuse que ce qui était envisagé à l'origine (« tout sauf les

---

<sup>932</sup> V. Bretherton, C. et Vogler, J., *op.cit.* ; Orbie, J. (dir.), *op.cit.* ; Holden, P., *op.cit.*

<sup>933</sup> Le partenariat stratégique Afrique-Union européenne, institué en 2007, en est l'illustration. Conseil de l'Union européenne, *Le partenariat Afrique-UE, une stratégie commune Afrique-UE*, 16344/07, Lisbonne, 9 décembre 2007 ; v. aussi *Plan d'action 2011-2013 dans le cadre de la stratégie commune UE-Afrique*.

En Asie, l'UE a élaboré un partenariat stratégique avec l'Inde en 2004. V. Commission européenne, *Un partenariat stratégique UE-Inde*, Communication au Conseil, au Parlement européen et au Conseil économique et social européen, COM(2004) 430, 16 juin 2004 ; Conseil de l'UE, *India-EU Joint Press Statement*, 14431/04, La Haye, 8 novembre 2004 ; *EU-India Joint Action Plan*, JAP de 2005 révisé, Marseille, 29 septembre 2008 ; *EU-India Joint Declaration on International Terrorism*, Bruxelles, 10 décembre 2010

<sup>934</sup> V. Parlement européen et Conseil, *Règlement instituant un instrument de stabilité*, (CE) n°1717/2006, 15 novembre 2006, *J.O.* n°L327, 24 novembre 2006

<sup>935</sup> Jeandesboz, J. et Parmentier, F., *op.cit.*

<sup>936</sup> A noter que le roi du Maroc, Hassan II, avait déposé une demande de candidature à l'entrée dans la CEE le 20 août 1987, à laquelle les chefs d'Etat et de gouvernement de la CEE ont opposé un refus au motif que le Maroc n'était pas un pays européen.

<sup>937</sup> Magen, A., *op.cit.*, p.412

institutions », disait Romano Prodi<sup>938</sup>). Les acteurs répondent en effet à des préoccupations et des intérêts très différents, et diversifiés au sein de chaque institution.

Concernant **le Conseil de l'Union européenne**, il n'est ni possible ni souhaitable d'appréhender les positions de ses différentes formations et de ses différents participants comme un tout. L'on peut retenir des débuts de la PEV, d'abord, les appels lancés depuis le Royaume-Uni, la Pologne (encore candidate) et la Suède pour que l'UE, à l'aide d'une nouvelle politique pour l'Est, se tourne vers ses voisins – et la gestion de ses nouvelles frontières<sup>939</sup>. Puis, le Conseil Affaires générales (CAG) invite Javier Solana, Haut représentant pour la PESC, et Chris Patten, commissaire aux relations extérieures, à élaborer une stratégie commune pour le voisinage, le 15 avril 2002. La lettre de réponse<sup>940</sup> porte la trace des conclusions du Conseil européen de Séville, en juin 2002, dont le principal sujet était la sécurité intérieure et la sécurité des frontières, l'idée étant de former une « zone de sécurité (*security belt*) » autour de l'Europe<sup>941</sup>. Les auteurs s'interrogent sur la manière dont l'UE peut garantir la stabilité de son voisinage de l'Est. La PEV naît réellement de cette préoccupation européenne pour sa propre sécurité.

Il a fallu également tenir compte des critiques de certains Etats membres, craignant la « fatigue de l'élargissement » que ressentait le peuple européen, à l'approche de la vague d'adhésions de 2004. Le terme de *Wider Europe*, une Europe plus large, employé dans une communication de la Commission<sup>942</sup>, ne paraissait dès lors pas convenir, comme l'a souligné la France<sup>943</sup>, et on lui a préféré celui de « politique de voisinage ». Enfin, les pays du Sud de l'Europe (la France, l'Italie, l'Espagne) ont insisté pour que les pays de la Méditerranée soient inclus dans cette politique, et traités avec la même attention que l'Est<sup>944</sup>. Le Conseil européen de Copenhague en décembre 2002 y remédie, permettant ainsi à la Commission de disposer, outre le partenariat euro-méditerranéen multilatéral, d'un nouveau cadre de relations bilatérales, complémentaire, avec les pays du Sud.

---

<sup>938</sup> Prodi, R., « L'Europe élargie, Une politique de proximité comme clé de la stabilité », *op.cit.*

<sup>939</sup> Kratochvíl, P. et Tulmets, E., *op.cit.*, pp.62-63

<sup>940</sup> Lettre signée avec Per Stig Møller, ministre danois des Affaires étrangères représentant la présidence de l'UE, en date du 7 août 2002.

<sup>941</sup> Kratochvíl, P. et Tulmets, E., *op.cit.*, p.114

<sup>942</sup> Commission européenne, *L'Europe élargie...*, *op.cit.*, 11 mars 2003

<sup>943</sup> Kratochvíl, P. et Tulmets, E., *op.cit.*, p.64

<sup>944</sup> *Op.cit.*, p.114



Javier Solana aurait tenté d'abriter la nouvelle politique au secrétariat du Conseil, ce qui expliquerait l'importance accordée au voisinage dans la SES<sup>945</sup>. Mais c'est finalement la **Commission** qui en a été chargée. Là encore, on ne peut pas dire que la Commission ait parlé d'une seule voix. Dès 1997, la Commission avait alerté les acteurs européens sur la nécessité, avec l'élargissement, de renforcer les relations avec les nouveaux voisins de l'UE<sup>946</sup>. A l'invitation du Conseil, la DG RELEX de la Commission élabore une politique dont la méthodologie reprend le modèle de l'élargissement, dans un bel exemple de *path dependence*<sup>947</sup>, mais sans perspective d'adhésion. En juillet 2003, un groupe de travail « Europe élargie<sup>948</sup> » est ainsi installé au sein de la DG Elargissement, regroupant des fonctionnaires de la DG ELARG et de la DG RELEX<sup>949</sup>. L'investissement que la DG ELARG consacre à cette question s'explique notamment par l'activisme du commissaire à l'élargissement, Günther Verheugen, soucieux de trouver un nouveau projet pour son équipe, à l'approche de l'élargissement de 2004<sup>950</sup>. Ainsi, les DG se révèlent mues par des considérations relevant à la fois de l'intérêt général européen, qu'elles doivent préserver, et d'intérêts institutionnels internes. La Commission dans son ensemble cherche à renforcer son rôle en matière de politique internationale<sup>951</sup>, un rôle qui lui paraît alors menacé par le projet de Constitution européenne, prévoyant un « ministère des affaires étrangères européen »<sup>952</sup>. Elle va proposer une politique exigeant une gestion intense – à l'image de l'élargissement – qu'elle sera toute disposée à assurer.

D'après la communication *L'Europe élargie* de la Commission européenne en mars 2003, les Etats partenaires pouvaient attendre certains avantages en matière de renforcement de leur

---

<sup>945</sup> Selon des interviews recueillies à la Commission européenne en 2006 par Kratochvíl, P. et Tulmets, E., *op.cit.*, p.66

<sup>946</sup> Commission européenne, *Agenda 2000 : pour une Union plus forte et plus large*, Communication, COM(97) 2000, 16 juillet 1997, part.1, §IV L'Union dans le monde.

<sup>947</sup> La notion de *path dependence*, traduite en français par « dépendance au chemin emprunté », est utilisée en science politique pour rendre compte de la continuité des politiques publiques. Les choix effectués précédemment deviennent des contraintes pesant sur le processus de décision actuel, que la contrainte soit liée au coût du changement ou à la difficulté de faire évoluer les représentations. Palier, B., « Path Dependence », in Boussaguet, L. *et.al.* (dir.), *op.cit.*

<sup>948</sup> Appelé en anglais « Wider Europe Task Force »

<sup>949</sup> Jeandesboz, J., « Définir le voisin. La genèse de la Politique européenne de voisinage », *Cult. et Confl.*, 2007, pp.20-21

<sup>950</sup> Jeandesboz, J. et Parmentier, F., « Politique de voisinage... », *op.cit.* Le groupe de travail est transféré à la DG « Relex et voisinage » en 2004, lorsqu'une perspective d'accession est offerte aux Balkans occidentaux.

<sup>951</sup> Magen, A., *op.cit.*, p.427

<sup>952</sup> Jeandesboz, J. et Parmentier, F., *op.cit.*

relation politique et économique avec l'Union européenne, y compris dans des domaines importants pour eux<sup>953</sup>.

Il était notamment proposé une participation dans le marché intérieur européen, avec une intégration et une libéralisation plus importantes (libre mouvement des personnes, des biens, des services et des capitaux : les quatre libertés), l'ouverture des structures réglementaires du marché intérieur aux partenaires, des relations commerciales préférentielles, une certaine ouverture en matière de migration légale et de politique des visas, une intégration dans les réseaux de transport, de télécommunication, d'énergie, une plus grande assistance financière et un soutien pour l'adhésion à l'OMC<sup>954</sup>.

Ces avantages sont directement inspirés de la méthode de l'élargissement, et doivent fonctionner comme des incitations. Cependant, dès le document d'orientation produit par la Commission en 2004<sup>955</sup>, les avantages offerts aux Etats partenaires sont évoqués de manière plus vague<sup>956</sup>, et les références à la sécurité intérieure plus directes. On peut y voir, entre autres, l'activisme de la DG Justice, liberté et sécurité (JLS<sup>957</sup>), et sa préoccupation pour la sécurité intérieure de l'Union, qui ont contribué à rendre les questions de JAI prééminentes dans les documents de la PEV, malgré les critiques émises par la DG RELEX, dont les membres estimaient qu'il ne s'agissait que d'un élément parmi d'autres constituant la coopération<sup>958</sup>. Aussi, selon Julien Jeandesboz :

« Il est important d'insister sur ce point : nous ne sommes pas ici en présence d'un renforcement de la « dimension de sécurité » de la PEV [...], mais plutôt d'une restructuration générale des orientations de la PEV par une « grammaire » ou une « formation de sécurité »<sup>959</sup> ».

---

<sup>953</sup> Les questions de visas, pour les voisins de l'Est, en sont un exemple important. Dans le cadre des accords de Schengen, les nouveaux Etats membres de l'Union ont en effet dû imposer à leurs voisins de l'Est de demander un visa pour circuler sur leur territoire, ce qui a créé des frictions avec l'Ukraine.

<sup>954</sup> Commission européenne, *L'Europe élargie...*, *op.cit.*, 11 mars 2003, pp.10-15

<sup>955</sup> Commission européenne, *Document d'orientation...*, *op.cit.*, 12 mai 2004

<sup>956</sup> *Ibid.* La référence aux « quatre libertés » disparaît, la possibilité de participation au marché intérieur est prévue « à plus long terme » (p.9), les références à la circulation des personnes apparaissent dans le chapitre « Justice et affaires intérieures » (p.18). Concernant les visas, il est déclaré que « L'Union européenne pourrait également examiner la possibilité d'assouplir les règles d'octroi des visas. Cet assouplissement concédé par une partie devra toutefois être compensé par des actions efficaces de l'autre » (p.18). V. Jeandesboz, J., « Définir le voisin... », *op.cit.*, p.19

<sup>957</sup> Cette direction générale de la Commission européenne a pour mission de traiter des questions de justice et affaires intérieures, afin d'établir l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) que doit constituer l'Union européenne, selon le traité d'Amsterdam (Art.2 TUE, *J.O.* n°C.340, 10 novembre 1997). Sous le mandat de la Commission Barroso II (juin 2010), cette DG est scindée en deux : DG Justice, et DG Affaires intérieures.

<sup>958</sup> Zaiotti, R., *op.cit.*, p.74 ; Jeandesboz, J., « Définir le voisin... », *op.cit.*, p.27 ; Boswell, C., « Evasion, Reinterpretation and Decoupling : European Commission Responses to the 'External Dimension' of Immigration and Asylum », *WEP*, 2008

<sup>959</sup> Jeandesboz, J., « Définir le voisin... », *op.cit.*, p.20

Le Conseil de l'UE accueille la stratégie élaborée par la Commission, en coopération avec Javier Solana, en juin 2004<sup>960</sup>. Puis la politique est approuvée par le Conseil européen de Bruxelles<sup>961</sup>. Ce lancement ouvre une phase que Petr Kratochvíl et Elsa Tulmets qualifient de « normative », car, une fois la portée géographique de la PEV déterminée et la réflexion autour des adhésions futures reportée, le discours politique est dominé par une insistance sur les valeurs et les normes, et non plus les intérêts des Etats membres<sup>962</sup>. La Commission suit la même voie, en travaillant durant cette période sur la prévention des conflits par le biais de la PEV<sup>963</sup>. Mais les auteurs estiment qu'une troisième phase s'ouvre en 2007, plus rationaliste, car certains Etats membres critiquent la méthode bilatérale mise en place par la Commission, « ne prenant pas en compte les aspects sous-régionaux des relations entre les voisins<sup>964</sup> ». Dès lors, chaque présidence du Conseil européen portera la marque, dans ses conclusions, des intérêts des Etats qui mènent la présidence<sup>965</sup>.

Comme le souligne Amichai Magen, « la vision originelle audacieuse qu'avait la Commission pour la PEV a été diluée par les priorités concurrentes du Conseil<sup>966</sup> ». Un membre de la DG RELEX nous l'a exprimé autrement :

« La Commission européenne doit essayer de reproduire le modèle européen partout, et le modèle européen partout c'est on facilite le mouvement de tout : des personnes, des biens, des capitaux... Comme on nous a dit de reproduire ce modèle ailleurs, on essaie de le faire, on est mandaté pour le faire [...] Mais les Etats membres ont des sensibilités particulières, chacun selon sa circonstance, qu'il faut respecter aussi, et en plus ils ont les amis au Conseil pour les faire respecter. Parfois, oui, il y a blocage ». *Entretien avec un chargé de relations internationales, DG RELEX, Unité F4 (Maghreb), décembre 2010*

<sup>960</sup> Conseil de l'Union européenne, 2590<sup>ème</sup> session, Affaires générales et relations extérieures, 14 juin 2004, pp.11-14

<sup>961</sup> Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la présidence*, 17-18 juin 2004

<sup>962</sup> Kratochvíl, P. et Tulmets, E., *op.cit.*, p.116

<sup>963</sup> *Op.cit.*, p.119, p.123. La Commission travaille, en coopération avec le Haut représentant pour la PESC, à deux missions pilotes de l'UE dans le voisinage (des missions civiles de gestion des crises, composées de personnels civils : fonctionnaires, experts, policiers, juges) : EUJUST Themis, une mission de soutien à l'Etat de droit en Géorgie, lancée en juin 2004, et EUBAM, une mission de coopération policière à la frontière entre l'Ukraine et la Moldavie lancée en novembre 2005 et dont le mandat a été prolongé jusqu'en 2015.

<sup>964</sup> Kratochvíl, P. et Tulmets, E., *op.cit.*, p.116. En V.O. : « the bilateral method designed by the Commission was criticised by some member states for not taking into account the subregional aspects of the relations between the neighbours ».

<sup>965</sup> « The Finnish presidency insisted on the enhancement of the Northern Dimension, the German on stronger relations with the Eastern partner countries and on the creation of the Black Sea Synergy, and the successive Slovenian and French presidencies looked almost exclusively to the South, creating the Euro-Mediterranean University and launching the Union for the Mediterranean. And finally, the Czech and the Swedish presidencies concentrated on the launch of the Eastern Partnership ». *Ibid.*

<sup>966</sup> Magen, A., *op.cit.*, p.390. En V.O. : « The Commission's bold original vision for the ENP has been diluted by competing Council priorities »



Ainsi, les incitations proposées ne s'avèrent pas aussi importantes qu'énoncées en 2003, illustrant une certaine frilosité des Etats membres dans les domaines qui leur apparaissent sensibles, et amoindissant la capacité d'influence de la PEV. Les Etats membres n'ont pas souhaité offrir une libéralisation du régime des visas pour les Etats du Sud<sup>967</sup>, ni la libéralisation du commerce agricole<sup>968</sup>. Par ailleurs, la mise en œuvre de la coopération est fortement orientée en faveur des préoccupations sécuritaires internes de l'Union<sup>969</sup>. Le terme même de coopération semble difficilement approprié à une relation asymétrique, faite de pressions exercées sur les partenaires. Dès lors, les Etats partenaires s'avèrent sceptiques face aux efforts qui leur sont demandés, et aux avantages limités qu'ils peuvent tirer de la relation avec l'UE au prisme de la PEV. Et la méthode européenne s'en trouve affaiblie.

En se penchant sur les motivations et les logiques qui guident la politique internationale de l'UE, on rencontre bien plus que des valeurs surplombantes. Les valeurs sont présentes comme un cadre de réflexion général, au sein duquel s'expriment les intérêts matériels des acteurs européens, notamment leur préoccupation centrale pour la sécurité intérieure. Les jeux internes influençant le processus de décision illustrent la capacité des Etats membres à dominer ce processus dans le sens de leurs intérêts. Dès lors, il est possible de confirmer que constructivisme et rationalisme ne sont pas nécessairement opposés. Les deux théories peuvent se superposer, car « le pouvoir politique et les dynamiques normatives coexistent<sup>970</sup> », et permettent ensemble d'expliquer les décisions. Plus précisément, « le constructivisme pourrait utilement être considéré comme définissant les paramètres idéels généraux dans lesquels des choix plus instrumentaux sont faits<sup>971</sup> ». Robert Youngs applique cette approche à la politique internationale de l'UE :

« La position adoptée ici n'est pas la position standard doutant de l'engagement authentique de l'UE envers les valeurs normatives. On soutient plutôt que *la manière dont* certaines normes ont été conçues et incorporées dans la politique extérieure révèle un certain rationalisme basé sur la sécurité<sup>972</sup> ».

---

<sup>967</sup> Magen, A., *op.cit.*, p.413

<sup>968</sup> Smith, K., in Hill, C. et Smith, M., *op.cit.*, p.318

<sup>969</sup> Sterkx, S., in Orbie, J. (dir.), *op.cit.*, p.135 ; Zaiotti, R., *op.cit.*, p.67

<sup>970</sup> Youngs, R., « Normative Dynamics and Strategic Interests in the EU's External Identity », *op.cit.*, p.421. En V.O. : « power politics and normative dynamics co-exist »

<sup>971</sup> *Op.cit.*, p.420. En V.O. : « Constructivism might helpfully be seen as setting general ideational parameters within which more instrumental choices are made ». L'auteur reprend la réflexion de Katzenstein, P., Keohane, R. et Krasner, S., « *International Organization and the Study of World Politics* », *Int. Organ.*, 1998, pp.679-682, qui estime que les deux perspectives sont complémentaires.

<sup>972</sup> Youngs, R., *op.cit.*, p.421. En V.O. : « The position taken here is not the standard one of doubting the EU's genuine commitment to normative values. Rather, it is argued that *the way in which* certain norms have been

## Conclusion du chapitre 1

L'agenda européen sur la scène extérieure reflète un élargissement de la notion de sécurité, au gré de l'évolution des menaces. La garantie de la sécurité intérieure constitue une préoccupation majeure des Etats membres, qui se retrouve traduite dans les politiques européennes – y compris en matière de relations extérieures. Ainsi, si les discours continuent à présenter l'Union européenne comme une puissance normative, les décisions concrètes s'en écartent. En effet, les acteurs européens abordent le monde comme un espace de gestion des problématiques européennes, et nouent des partenariats dans le but de renforcer la sécurité intérieure de l'Union<sup>973</sup>. Il s'agit donc de relations asymétriques caractérisées par la pression qu'exerce l'UE sur ses partenaires.

Au fil de son institutionnalisation et de son inscription dans le *policy mix* de l'action extérieure européenne, la politique de développement subit un sort similaire. Elle est conçue de manière croissante comme un instrument de plus au service des choix politiques pragmatiques des acteurs européens en matière d'action extérieure, et non plus comme une politique spécifique visant à lutter contre la pauvreté dans le monde.

Comme les autres acteurs du système international, l'UE conduit une politique extérieure complexe, définie selon les préoccupations des divers acteurs qui en sont à l'origine. Si ces acteurs évoluent dans un cadre normatif dont ils ont intégré les principes, ils n'en défendent pas moins des choix politiques répondant à une vision pragmatique, issue de leurs intérêts, des contraintes géopolitiques et de la nécessité d'assurer la sécurité en Europe. L'UE n'apparaît pas, dès lors, principalement guidée par ses valeurs constitutives. Lorsque les valeurs sont évoquées, elles le sont au service des préoccupations européennes, au premier rang desquelles figure la sécurité intérieure.

---

conceived and incorporated into external policy reveals a certain security-predicated rationalism ». L'auteur souligne.

<sup>973</sup> Sterkx, S., in Orbie, J. (dir.), *op.cit.*, p.136

## Chapitre 2 : Les instruments de la politique de développement mis au service de la sécurité

La politique de développement est constituée d'instruments spécifiques visant à lutter contre la pauvreté dans le monde, et à assurer un développement durable<sup>974</sup>. Cette politique s'appuie sur les normes constitutives de l'Union, qu'elle doit promouvoir à l'étranger. Outre sa finalité identifiée, la politique de développement doit participer à satisfaire les buts implicites ou explicites assignés à l'action extérieure – ce dont on se rend compte lorsque l'on observe à quel point la préoccupation pour la sécurité a envahi la réflexion stratégique en matière de coopération au développement.

Les acteurs européens considèrent en effet que la politique de développement représente un investissement utile pour consolider l'ordre mondial et assurer la sécurité européenne, à long terme. Développement et sécurité sont compris comme se renforçant mutuellement dans les Etats partenaires. On peut ainsi lire, dans le Consensus européen pour le développement : « Il ne peut y avoir de développement et d'éradication de la pauvreté sans paix et sans sécurité et il n'y aura pas de paix durable sans développement et sans éradication de la pauvreté<sup>975</sup> ». Aussi, l'objectif de sécurité, dans ses multiples dimensions, a été peu à peu intégré à l'approche européenne du développement en tant que priorité, faisant évoluer celle-ci (Section A). Au terme de ce titre consacré à la subordination de la politique de développement à la politique étrangère de l'UE, on peut observer un détournement des instruments de la coopération au développement, hypothéquant la réussite future de cette politique (Section B).

---

<sup>974</sup> V. note 51, p.9

<sup>975</sup> Déclaration conjointe, *Le consensus européen*, op.cit., p.7, pt.40. V. aussi Conseil de l'Union européenne, *Sécurité et développement*, Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, 15097/07, 20 novembre 2007



## ***Section A. L'intégration de la sécurité dans l'approche européenne du développement***

Les déclarations européennes en matière de développement, mais aussi de sécurité intérieure et internationale, permettent de comprendre ce qui est projeté par les acteurs européens dans la politique de développement. Celle-ci est conçue comme un instrument de prévention, d'action à long terme, de travail de fond, en faveur de la sécurité mondiale – et européenne. De plus, la lecture européenne du monde au prisme de la sécurité conduit les acteurs européens à adopter certaines priorités, quant aux objectifs de la politique de développement. Ainsi, c'est la stabilité du climat politique qui est favorisée dans les pays partenaires, plutôt que la démocratisation, par exemple.

On ne peut certes parler d'une vision européenne unique du développement, au regard de la diversité des acteurs. D'autant que, parmi les bailleurs internationaux, l'Union européenne ne fait généralement pas office de précurseur en matière de théorisation du développement. Mais une tendance se dégage certainement des écrits, discours et décisions, mettant au jour la croyance européenne dans les vertus de la sécurité pour assurer le développement, et dans les vertus du développement au service de la sécurité (§1). La sécurité devenant un objectif privilégié de la politique de développement, naissent d'une telle approche certaines contradictions (§2).

### **§1 – La sécurité comme condition du développement**

La SES affirme que « la sécurité est la condition première du développement<sup>976</sup> ». Un environnement sûr, où règne la paix, permet en effet le développement économique et social d'un pays. Un environnement sûr signifie un environnement prévisible, stable, où les acteurs (y compris les acteurs institutionnels, les représentants de l'Etat) respectent les règles du jeu (et les droits de l'homme). Il s'agit aussi d'un environnement sûr pour les individus, libres d'agir sans risque pour leur vie. Si la sécurité est la condition première du développement, alors la politique de développement doit logiquement avoir pour mission de renforcer la sécurité dans les Etats partenaires. Comment cela se traduit-il ? Comment cette priorité

---

<sup>976</sup> Une Europe sûre dans un monde meilleur, *Stratégie européenne de sécurité*, 12 décembre 2003, p.13

accordée à la sécurité influe-t-elle sur la politique de développement ? Deux angles d'approche principaux se rejoignent pour prendre en compte la sécurité comme objectif prioritaire dans la politique de développement. D'un côté, la prévention des conflits et des situations de fragilité étatique, qui comportent des risques pour les populations et pour la stabilité régionale (1). De l'autre, le soutien au bon fonctionnement des Etats, plus généralement, qui assure la stabilité politique intérieure, par le financement de projets de réforme institutionnelle et de renforcement des capacités (2). Les deux approches œuvrent en faveur de la stabilité, interne, régionale et internationale (dans la perspective de la SES, qui avance que la différenciation intérieur/extérieur n'est plus nécessairement pertinente en matière de sécurité), stabilité devenue le leitmotiv du développement à l'européenne.

### **1. La prévention de la fragilité et des conflits**

Dans les années 1990, alors que la violence interétatique a diminué avec la fin de la guerre froide, les conflits intraétatiques ont crû, en raison de tensions ethniques, religieuses, économiques et politiques, dans un contexte d'Etats fragilisés et peu à même de garantir la sécurité des populations<sup>977</sup>. Ces conflits et la fragilité des Etats<sup>978</sup> constituent des facteurs aggravants pour les menaces répertoriées, notamment, dans la SES. Si l'Union européenne estime qu'elle doit intervenir, elle dispose alors d'une faculté de réaction, par le biais de la PESC et de la PSDC. Mais le rôle de la politique de développement est aussi considéré comme important pour prévenir les conflits et soutenir les Etats, que ce soit à travers la connaissance du terrain dont disposent les acteurs, à même de mettre sur pied des « systèmes d'alerte précoce<sup>979</sup> », ou encore par les projets de développement, qui, sur le long terme, peuvent agir sur les causes structurelles des conflits ou de la fragilité et sur la consolidation de la paix.

---

<sup>977</sup> Trachsler, D., « Sécurité humaine : Genèse, débats, tendances », *Analyses du CSS*, mars 2011, pp.1-2. V. annexe 11

<sup>978</sup> Selon les membres du CAD, « Un État est fragile lorsque les instances étatiques n'ont pas la volonté politique et/ou la capacité d'assumer les fonctions essentielles requises pour faire reculer la pauvreté et promouvoir le développement, et d'assurer la sécurité et le respect des droits de l'homme de la population ». CAD, OCDE, *Principes pour l'engagement international dans les Etats fragiles et les situations précaires*, 3-4 avril 2007, pt.3

<sup>979</sup> Déclaration conjointe, *Le consensus européen*, op.cit., p.14, pt.89

On peut retracer plusieurs étapes de la réflexion européenne sur la prévention des conflits<sup>980</sup> et de la fragilité, parallèlement aux réflexions sur le développement menées au sein du CAD de l'OCDE<sup>981</sup> et au sein de l'ONU<sup>982</sup>.

**Stabilité et développement.** La notion de stabilité a été définie par la Commission européenne dans une communication de 1996 sur les conflits africains, puis reprise par le CAD de l'OCDE<sup>983</sup>. Selon cette communication, la stabilité structurelle est une situation caractérisée par

« un développement économique durable, la démocratie et le respect des droits de l'homme, l'existence de structures politiques viables et des conditions environnementales et sociales saines, ainsi que l'existence d'une capacité à gérer le changement sans recourir au conflit<sup>984</sup> ».

Dès lors, renforcer la stabilité structurelle permet de favoriser un changement pacifique, nous dit la Commission, et ce renforcement demande de travailler tant au développement économique qu'au renforcement de la démocratie et des droits de l'homme, des structures politiques, *etc.* La Commission estime qu'adopter la stabilité structurelle comme objectif permet d'établir un lien nécessaire, qui manquait jusqu'ici, entre cette assistance « politique », l'aide au développement et les instruments de politique étrangère traditionnels, tel le dialogue politique<sup>985</sup>. Cette communication est éclairante sur la méthode et les objectifs de la coopération au développement européenne. Il s'agit en effet de joindre tous les instruments de l'action extérieure en vue d'un but « ultime<sup>986</sup> », « projeter la stabilité ». Cette notion guidera les réflexions ultérieures de l'Union en matière d'action extérieure.

**La prévention des conflits.** Plus récemment, la SES a affirmé que « la sécurité est une condition nécessaire du développement<sup>987</sup> ». La sécurité, telle qu'elle est comprise dans la

---

<sup>980</sup> I. Manners rapporte que la réflexion européenne sur la prévention des conflits peut être datée de 1995, autour de la promotion de la « paix durable », à la suite des conflits et des massacres au Rwanda et en Bosnie. Mais il rappelle que l'UE a une expérience de prévention des conflits sur la période 1970-1993, « avec des résultats mitigés ». Manners, I., « Normative power Europe reconsidered... », *op.cit.*, pp.185-188

<sup>981</sup> Le CAD a beaucoup travaillé sur la fragilité des Etats, les situations de conflits et le renforcement de l'Etat. Il a constitué un « Réseau international du CAD pour les conflits et les situations de fragilité (INCAF) ».

<sup>982</sup> L'ONU conduit notamment une réflexion, depuis le Sommet mondial de 2005, sur le concept de sécurité humaine. Le PNUD avait employé ce terme pour la première fois dans le *Rapport mondial sur le développement humain* de 1994, comme « le fait de vivre à l'abri de la peur et à l'abri du besoin ».

<sup>983</sup> CAD, OCDE, *Lignes directrices sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement*, 1997

<sup>984</sup> Commission européenne, *L'Union européenne et le problème des conflits africains : le rétablissement de la paix, la prévention des conflits et au-delà*, Communication au Conseil, SEC(96) 332, 6 mars 1996, p.2

<sup>985</sup> *Op.cit.*, p.3

<sup>986</sup> *Ibid.*

<sup>987</sup> *Stratégie européenne de sécurité, op.cit.*, p.2



SES, renvoie notamment à l'absence de conflits – avec tous les risques qu'ils comportent<sup>988</sup>. La politique de développement doit donc participer, grâce à son travail de long terme, aux efforts de prévention des conflits fournis par l'action extérieure de l'UE dans son ensemble. « La politique de développement et les autres programmes de coopération constituent les instruments les plus puissants de la Communauté pour traiter les causes profondes de conflit<sup>989</sup> », selon une « approche intégrée et véritablement de long terme ». Dans ce cadre, la politique de coopération au développement doit tenir compte de l'enjeu que constitue la prévention des conflits dans chacun de ses projets<sup>990</sup>.

L'aide au développement est considérée comme particulièrement utile pour soutenir **les Etats fragiles**<sup>991</sup>, ces Etats qui, par incapacité ou manque de volonté politique, ne peuvent soutenir le développement ni assurer la sécurité et le respect des droits des citoyens. La SES appréhende « la déliquescence des Etats » comme un risque, déclarant que

« La qualité de la société internationale dépend de la qualité des gouvernements qui en sont les fondements. La meilleure protection pour notre sécurité est un monde fait d'États démocratiques bien gouvernés. Propager la bonne gouvernance, soutenir les réformes sociales et politiques, lutter contre la corruption et l'abus de pouvoir, instaurer l'État de droit et protéger les droits de l'homme : ce sont là les meilleurs moyens de renforcer l'ordre international<sup>992</sup> ».

Il semble possible d'agir sur les causes de fragilité et de faiblesse des Etats, en appuyant la réforme institutionnelle et politique dans ceux-ci. Ainsi, le Consensus européen pour le développement préconise de « prévenir la fragilité des Etats » en finançant des projets qui soutiennent

« [les] réformes de la gestion des affaires publiques, [le] développement de l'Etat de droit, [les] mesures de lutte contre la corruption et [la] mise en place d'institutions nationales

---

<sup>988</sup> « La sécurité est une condition nécessaire du développement. Non seulement les conflits détruisent les infrastructures, y compris les infrastructures sociales, mais ils encouragent également la criminalité, dissuadent les investissements et rendent impossible toute activité économique normale. Un certain nombre de pays et de régions sont pris dans un cycle de conflits, d'insécurité et de pauvreté ». *Stratégie européenne de sécurité*, *op.cit.*, p.2

<sup>989</sup> Commission européenne, *La prévention des conflits*, Communication, COM(2001) 211, 11 avril 2001. V. aussi Haut représentant pour la PESC et Commission européenne, *Améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des conflits*, Rapport présenté au Conseil européen de Nice, 14088/00, 30 novembre 2000 ; Conseil européen de Göteborg, *Conclusions de la présidence*, 15-16 juin 2001, pt.52

<sup>990</sup> Commission européenne, COM(2001) 211, *op.cit.*, p.32

<sup>991</sup> La SES parle de « déliquescence des Etats » (p.4), et d'« Etats faibles » (p.4 et 7). *Stratégie européenne de sécurité*, *op.cit.* ; v. aussi Commission européenne, *Vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité*, Communication au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2007) 643, 25 octobre 2007

<sup>992</sup> *Stratégie européenne de sécurité*, *op.cit.*, p.10

viables afin d'aider ces Etats à assurer une série de fonctions de base et à répondre aux besoins de leurs citoyens<sup>993</sup> ».

Les Etats seront alors en mesure de remplir leurs fonctions.

**La réforme des systèmes de sécurité.** L'un des secteurs sur lesquels s'est concentré le soutien des bailleurs de fonds, dont l'UE<sup>994</sup>, dans une logique de renforcement de l'Etat, de prévention des conflits ou de reconstruction post-conflit, est la « réforme du secteur de la sécurité ». Ce terme englobant, devenu un acronyme dans le jargon des bailleurs (RSS, pour « réforme des systèmes de sécurité »), désigne

« la transformation du « système de sécurité », lequel comprend tous les acteurs, leurs rôles, responsabilités et actions, qui unissent leurs efforts afin que la gestion et le fonctionnement de ce système soient plus respectueux des normes démocratiques et des sains principes de bonne gestion des affaires publiques, et contribuent ainsi à l'efficacité du dispositif en matière de sécurité<sup>995</sup> ».

Parmi les acteurs se trouvent tant les « acteurs essentiels de la sécurité (forces armées, police, gendarmerie, *etc.*) », que les « organes de gestion et de surveillance de la sécurité », les « institutions judiciaires et organismes chargés de l'exécution de la loi », dont la magistrature et l'administration pénitentiaire, et les « forces de sécurité non officielles<sup>996</sup> ». Le volet pénitentiaire est donc pleinement intégré aux RSS, car il est considéré comme faisant partie de la « chaîne pénale », aux côtés du système judiciaire, et participant dès lors au maintien de l'ordre public. La réforme soutenue par les bailleurs concerne à la fois la démocratisation des institutions de sécurité, leur respect du droit, et l'amélioration de l'efficacité de ces institutions – voire leur renforcement pur et simple. La Commission européenne estime ainsi que « L'Etat doit pouvoir protéger ses citoyens de la menace que constitue l'insécurité, notamment les conflits violents et le terrorisme, tout en veillant à ce que les institutions et les droits ne soient pas ébranlés par de telles menaces<sup>997</sup> ». Dans le cadre de la RSS, l'UE s'intéresse ainsi au régime pénitentiaire de certains Etats fragilisés, notamment par des

---

<sup>993</sup> Déclaration conjointe, *Le consensus européen*, *op.cit.*, p.4, pt.20

<sup>994</sup> Selon une évaluation réalisée par le cabinet privé ADE pour le compte de la Commission européenne, celle-ci a engagé 1 milliard d'euros pour des projets de « Justice et réforme des systèmes de sécurité » sur la période 2001-2009. Les trois domaines les plus soutenus sont l'application du droit (*law enforcement*) (29%), gestion des frontières (22%) et réforme de la justice (14%). ADE, *Thematic Evaluation of European Commission Support to Justice and Security System Reform*, vol.1, novembre 2011, p.7

<sup>995</sup> OCDE, CAD, *Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance, Principes et bonnes pratiques*, Lignes directrices, 2005, p.26. V. aussi OCDE, CAD, *Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice*, 2007

<sup>996</sup> OCDE, CAD, *Réforme des systèmes de sécurité...*, *op.cit.*, p.27

<sup>997</sup> Commission européenne, *Réflexion sur l'appui apporté par la Communauté européenne à la réforme du secteur de la sécurité*, Communication au Conseil et au Parlement européen, COM(2006) 253, 24 mai 2006, p.5. V. aussi Conseil de l'Union européenne, *Cadre d'orientation pour la réforme du secteur de la sécurité*, 9967/06, 6 juin 2006. Adopté le 12 juin 2006.

conflits, y compris en soutenant la construction d'établissements pénitentiaires, souvent en partenariat avec les Nations unies<sup>998</sup>. La réforme des systèmes de sécurité constitue une préoccupation croissante de la politique de développement comme de la politique extérieure, qui poursuit également un objectif de prévention des conflits et de reconstruction, par le biais du volet « Etat de droit » inclus dans certaines opérations. Par exemple, dans le cadre de la PESC, le Conseil de l'UE a créé en 2005 une Mission de police pour les territoires palestiniens (EUPOL COPPS) qui a pour fonction de former la police palestinienne et de renforcer la justice pénale et l'Etat de droit<sup>999</sup>. L'équipe comporte depuis 2008 une section « Etat de droit », composée notamment de spécialistes pénitentiaires, en charge d'étudier le fonctionnement du système pénitentiaire pour proposer une amélioration des conditions de détention, une rénovation des bâtiments, de l'organisation de l'administration pénitentiaire, de son management et de la division du travail<sup>1000</sup>.

La politique de développement a donc intégré l'objectif de prévention des conflits et de lutte contre la fragilité des Etats. Ses efforts font écho à la réflexion autour du concept de « sécurité humaine » menée au sein de l'ONU<sup>1001</sup>, qui contribue à élargir la notion de sécurité en plaçant l'individu – plutôt que les territoires – au centre de la discussion, et en prônant le développement humain durable – plutôt que les armes – comme moyen de garantir la sécurité humaine<sup>1002</sup>. Le concept a pris existence politique dans un rapport du PNUD, en 1994, selon lequel

« La sécurité humaine a toujours signifié deux choses essentielles : se libérer de la peur et se prémunir contre le besoin. [...] Le moment est venu de passer du concept restreint de sécurité nationale au concept global de sécurité humaine<sup>1003</sup> ».

---

<sup>998</sup> La Commission européenne a ainsi soutenu la construction d'une prison de haute sécurité au Kosovo, v. note 1374, p.276

<sup>999</sup> Conseil de l'UE, *Action commune 2005/797/PESC du 14 novembre 2005 concernant la mission de police de l'Union européenne dans les territoires palestiniens*, J.O. n°L.300, 17 novembre 2005 ; et les décisions suivantes de modification.

<sup>1000</sup> Conseil de l'UE, *Action commune 2008/958/PESC du 16 décembre 2008 modifiant l'action commune 2005/797/PESC concernant la mission de police de l'UE dans les territoires palestiniens*, J.O. n°L.338, 17 décembre 2008 ; Union européenne, *EUPOL COPPS, Advertisement for seconded/contracted staff members*, Annexe 1, 2010

<sup>1001</sup> La réflexion est toujours en cours. Comme l'écrivait récemment Ban Ki-Moon, « La sécurité humaine, au sens large, englobe le droit de vivre à l'abri de la peur et du besoin, ainsi que le droit de vivre dans la dignité ». *La sécurité humaine*, Rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale des Nations-Unies, A64/701, 8 mars 2010, p.3

<sup>1002</sup> « Il faut renoncer à mettre exclusivement l'accent sur la sécurité territoriale pour insister bien davantage sur la sécurité des personnes. Il faut passer d'une sécurité assurée par les armes à une sécurité garantie par le développement humain durable ». PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain*, 1994, p.26

<sup>1003</sup> *Op.cit.*, p.25



Daniel Trachsler souligne que le concept de sécurité humaine peut être vu sous une approche large, comme celle qu'adopte l'ONU et qui se concentre surtout sur la lutte contre les menaces non militaires, ou sous une approche plus étroite, la protection de l'individu contre la guerre et la violence, approche favorisée par les gouvernements occidentaux<sup>1004</sup>. La question se pose alors de la place qu'occupe aujourd'hui la sécurité humaine dans la politique internationale des acteurs. A l'évidence, ce concept est considéré comme complémentaire de l'approche sécuritaire territoriale.

« Les politiques de sécurité humaine sont d'ordinaire vues comme complémentaires des politiques de sécurité étatiques. [...] Cependant, à mesure que le monde devient plus interconnecté et que les États sont de plus en plus intégrés dans des logiques de gouvernance mondiale, ce sont sans doute les politiques de sécurité classiques qui deviendront le complément des opérations plus urgentes de sécurité humaine...<sup>1005</sup> »

Si ce concept n'a pas fondamentalement modifié la politique internationale, il a tout de même contribué à consolider les politiques de prévention des menaces pesant sur les individus, et ainsi servi de concept opératoire, notamment pour les organisations internationales<sup>1006</sup>. Il a également permis à l'UE de mener une réflexion autour de l'intégration des instruments civils et militaires d'intervention, sous un cadre conceptuel commun, notamment à l'aide des rapports de Barcelone<sup>1007</sup> et de Madrid<sup>1008</sup>, qui ont élaboré des propositions visant à fournir une doctrine opérationnelle pour la PESC et la PESD<sup>1009</sup>. Le rapport sur la SES de 2008<sup>1010</sup> reprend des éléments de ces rapports.

Selon Mary Kaldor, qui a dirigé les groupes d'étude à l'origine de ces rapports, et Mary Martin, « L'UE apprend à développer des instruments pratiques qui s'occupent des besoins humains réels, de l'aide économique et des missions de *rule of law*, à la protection des civils contre les massacres et les violations des droits de l'homme. Mais ces efforts pour

---

<sup>1004</sup> Trachsler, D., *op.cit.*

<sup>1005</sup> Autrement dit, les outils militaires pourraient bien se retrouver, dans la majeure partie des opérations, au service d'objectifs centrés sur la sécurité humaine. Kaldor, M., « La sécurité humaine : un concept pertinent ? », *PE*, 2006, p.905

<sup>1006</sup> Trachsler, D., *op.cit.*

<sup>1007</sup> Groupe d'étude sur les capacités européennes de sécurité, *A Human Security Doctrine for Europe*, Rapport de Barcelone, 2004. Rapport rédigé à la demande de Javier Solana. V. aussi Kaldor, M., *op.cit.* Mary Kaldor a dirigé le groupe d'étude.

<sup>1008</sup> Groupe d'étude sur la sécurité humaine, *A European Way of Security*, Rapport de Madrid, 2007. Rapport élaboré à la demande de la présidence finlandaise de l'UE.

<sup>1009</sup> Autour, notamment, des six principes de l'approche de la sécurité humaine recensés dans le rapport de Madrid : primauté des droits de l'homme, autorité politique légitime, approche ascendante (*bottom-up*), multilatéralisme effectif, approche régionale intégrée, direction stratégique claire et transparente. *Ibid.*, pp.15 et s.

<sup>1010</sup> Conseil européen, *Assurer la sécurité dans un monde en mutation, Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité*, Bruxelles, S407/08, 11 décembre 2008. Ce rapport comporte la première référence explicite au concept de sécurité humaine. Il incorpore certains éléments de langage des rapports de Barcelone et Madrid.

aider la population matériellement et physiquement sont entravés par un manque de cohérence ou de volonté politiques<sup>1011</sup> ».

Les auteurs pointent la prédominance des considérations internes et le manque de capacités. D'autres auteurs emploient un ton plus critique lorsqu'il s'agit d'employer cette notion pour qualifier les opérations européennes<sup>1012</sup>. Nous pouvons affirmer, pour notre part, que la politique européenne de développement demeure d'abord centrée sur la réforme institutionnelle, dont doit découler mécaniquement la sécurité des individus.

## **2. Le soutien à la bonne administration des Etats**

De nombreux projets de développement européens visent à soutenir une évolution juridico-administrative et politique sur le long terme dans les Etats partenaires, qui soit pacifique et basée sur les valeurs constitutives européennes, dans une optique de stabilité du climat politique. La Communauté disposerait d'ailleurs d'un avantage comparatif pour intervenir en matière de « gouvernance, démocratie, droits de l'homme et appui aux réformes économiques et institutionnelles »<sup>1013</sup>, d'après le Consensus européen pour le développement.

La politique de coopération au développement peut mobiliser le tryptique droits de l'homme, démocratie et Etat de droit<sup>1014</sup> avec une visée double : à la fois le changement institutionnel et politique de l'Etat partenaire et sa stabilité, donc un changement pacifique. Concrètement, les projets de développement soutiennent techniquement et financièrement certaines réformes institutionnelles et politiques, dans le but d'assurer un plus grand respect de l'Etat de droit – « l'encadrement du pouvoir par le droit en vue d'assurer la primauté de l'individu<sup>1015</sup> » – et

---

<sup>1011</sup> Martin, M. et Kaldor, M. (dir.), *The European Union and Human Security. External interventions and missions*, 2010, p.2. En V.O. : « The EU is learning to develop practical instruments that address real human needs, from economic aid through rule of law missions, to protection of civilians against massacres and large-scale human rights violations. But these efforts to help people materially and physically are hampered by a lack of political coherence or political will ».

<sup>1012</sup> Pour une critique sur l'approche européenne de la sécurité humaine, Haaland Matlary, J., « Much ado about little : the EU and human security », *Int. Aff.*, 2008

<sup>1013</sup> Déclaration conjointe, *Le consensus européen*, *op.cit.*, pp.13-14

<sup>1014</sup> Les documents européens abordent droits de l'homme, démocratie et Etat de droit comme un triptyque car ils considèrent ces normes comme interdépendantes et complémentaires. V. p.ex. Commission européenne, *L'Union européenne et les aspects extérieurs de la politique des droits de l'Homme : de Rome à Maastricht et au-delà*, Communication au Conseil et au Parlement européen, COM(95) 567, p.10 ; Cremona, M., « Values in the EU Constitution... », *op.cit.*, p.4

<sup>1015</sup> Carpano, E., *op.cit.*, p.23. « En réalité, ce n'est pas tant le concept qui varie que le modèle institutionnel qui le met en œuvre. En effet, il n'y a selon nous qu'un seul concept d'Etat de droit [...], de même qu'il n'y a qu'un seul concept de droits de l'homme (les droits que l'individu tient de sa qualité d'être humain). En revanche, la manière d'appréhender ces concepts varie d'une société à l'autre, d'une époque à l'autre, d'une doctrine à l'autre ».

de la bonne gouvernance. Fidèle à son approche « holistique<sup>1016</sup> », la Commission, dans ses documents, ne définit pas précisément ce qu'elle entend – et ce que l'on doit entendre – par ces concepts<sup>1017</sup>, d'autant que son approche évolue au fil des communications<sup>1018</sup>. Elle préfère les opérationnaliser, c'est-à-dire lister les indices qui permettent de conclure qu'un Etat est respectueux des principes de l'Etat de droit, bien gouverné et à l'écoute des besoins de ses citoyens, et les « leviers » sur lesquels les projets de développement peuvent appuyer pour atteindre ces indices. Les projets concernent alors soit la réforme institutionnelle, soit le renforcement des capacités existantes (et leur développement). « La réforme institutionnelle, définie comme la réforme des règles<sup>1019</sup>, diffère du renforcement des capacités [*capacity building*], défini comme le fait de pourvoir les acteurs des moyens permettant d'atteindre les buts définis par les règles données<sup>1020</sup> ». Ainsi, le projet s'emploie soit à modifier les règles, soit à donner aux acteurs les moyens de respecter celles-ci, et d'atteindre les objectifs qu'elles ont posés.

<sup>1016</sup> Terme qui revient à plusieurs reprises dans les communications sur la politique de coopération au développement, v. Commission européenne, *Compendium des stratégies de coopération au développement*, DE 133, octobre 2006, p.108 ; p.177 ; p.191 ; p.199.

<sup>1017</sup> Cette imprécision concernant la *Rule of law* et l'Etat de droit est également due aux diverses traditions constitutionnelles des Etats membres, Wichmann, N., « Promoting the Rule of Law in the European Neighbourhood Policy... », *op.cit.* La Commission le reconnaît elle-même, v. EuropeAid, *Appui à la réforme de la justice dans les pays ACP*, Document de référence n°9, septembre 2010, p.12

<sup>1018</sup> Cela est particulièrement visible concernant la bonne gouvernance, comme le remarque M. Montagner, « Le concept de gouvernance dans les discours de la Commission européenne », *Fiche analyse de l'IRG*, 2006. Premier texte européen à traiter de ce thème, sans le nommer explicitement, l'Accord de Cotonou (2000), insiste sur la « bonne gestion des affaires publiques », élément fondamental de l'accord, notion permettant de renforcer la légitimité de l'Etat (art.9 al.3).

Puis en 2003 la Commission européenne présente sa compréhension de la gouvernance, mais en mêlant gouvernance et bonne gouvernance – et donc le concept et l'objectif d'une politique de développement. Commission européenne, *Gouvernance et développement*, Communication au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, COM(2003) 615, 20 octobre 2003. « La gouvernance a trait à la capacité d'un Etat à servir ses citoyens » (p.3). « La valeur réelle de la notion de « gouvernance » est qu'elle propose une terminologie plus pragmatique que démocratie, droits de l'homme, etc. » (p.4).

Enfin, la conception européenne de la gouvernance est à nouveau élargie en même temps qu'opérationnalisée dans une communication de 2006. Commission européenne, *La gouvernance dans le Consensus européen pour le développement*, Communication au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2006) 421, 30 août 2006.

<sup>1019</sup> Cette définition de la réforme institutionnelle apparaît cependant assez restrictive, et l'on peut considérer plus largement que la réforme signifie un changement dans le fonctionnement des institutions, y compris leurs règles et les règles du système politique, alors qu'un renforcement des capacités signifie une évolution des méthodes et des instruments, afin de réduire l'écart entre la pratique et la règle. La distinction s'avère en définitive assez simpliste, et il nous semble que l'on peut considérer le renforcement des capacités comme faisant partie du changement institutionnel.

<sup>1020</sup> Kienle, E., « Democracy Promotion and the Renewal of Authoritarian Rule », in Schlumberger, O. (dir.), *Debating Arab Authoritarianism, Dynamics and Durability in Non Democratic Regimes*, 2007, p.238. En V.O. : « Institutional reform, defined as reforming rules, differs from capacity building, defined as providing actors with the means to meet targets defined by given rules »



Les projets européens témoignent donc d'une volonté d'ingénierie institutionnelle dans un but politique. Les acteurs européens pensent qu'en réformant les institutions, il est possible d'influencer l'action politique dans un sens plus démocratique<sup>1021</sup>.

**Les « infrastructures sociales ».** La Commission européenne privilégie certains domaines d'action pour les projets de développement. De nombreux projets concernent par exemple le développement des services publics (infrastructures de transports, santé, éducation). D'autres projets visent le renforcement du processus démocratique (création d'institutions de contrôle démocratique, soutien à la décentralisation, soutien au processus électoral, accès des groupes vulnérables à la justice, renforcement des capacités de la société civile, *etc.*). Enfin, une grosse partie des projets s'occupe de renforcer les capacités administratives, de moderniser l'administration et de favoriser la bonne gestion des ressources publiques. Il s'agit de permettre à l'administration de respecter le droit (on cherche donc à renforcer la légalité de l'action administrative), d'atteindre ses objectifs (on cherche à renforcer l'efficacité de l'action administrative), mais aussi de comprendre les besoins des citoyens, d'y répondre et de rendre des comptes (on cherche à renforcer sa légitimité)<sup>1022</sup>. Dans ce cadre, la justice est l'un des secteurs administratifs aidés en priorité<sup>1023</sup>. En soutenant le renforcement des capacités institutionnelles dans ce secteur, l'Union européenne souhaite améliorer l'efficacité de la justice, et, partant, à la fois sa fiabilité – un facteur important pour les investisseurs étrangers<sup>1024</sup> – et sa légitimité. L'accessibilité de la justice à tous les citoyens a été plus spécifiquement prise en compte dans certains projets récents. De plus, les projets de réforme de la justice comportent parfois un volet pénitentiaire. C'est ainsi que la réforme des prisons s'inscrit dans le cadre de la coopération au développement européenne, au sein des projets de réforme de la justice, tout au moins dans un premier temps. Quand les besoins sont

---

<sup>1021</sup> Kienle, E., *op.cit.*, p.237

<sup>1022</sup> Ainsi, en 2010, la Commission européenne a engagé des projets en matière de « gouvernement et société civile » pour 1 941M€ - hors aide budgétaire générale. Les « infrastructures sociales » (éducation, santé, eau, gouvernement et société civile, autres) représentent 40% de l'APD engagée par la Commission européenne en 2010. Commission européenne, *Rapport annuel sur les politiques de développement et d'aide extérieure de l'Union européenne et leur mise en œuvre en 2010*, 2011, pp.187-188

<sup>1023</sup> Par exemple, entre 2000 et 2009, le soutien au secteur de la justice dans les pays ACP a représenté un montant de presque 671 millions d'euros. 86% de ces projets/programmes ont comme priorité l'administration de la justice, 5% l'appui au droit des affaires et au droit commercial, 2% l'appui à la modernisation du cadre juridique, 2% l'appui au système pénitentiaire. EuropeAid, *Appui à la réforme de la justice dans les pays ACP*, *op.cit.*, pp.10-11

<sup>1024</sup> Les bailleurs internationaux ont considéré que la prévisibilité de la justice (la sécurité juridique) était très importante pour favoriser les investissements étrangers dans un pays en développement. Ceci explique qu'historiquement, ils aient aidé ce secteur en priorité. V. Delpuech, T., « La coopération internationale au prisme du courant de recherche 'droit et développement' », *D & S*, 2006

finalement estimés trop importants, la réforme pénitentiaire peut constituer un projet en soi, comme ce fut le cas en Algérie<sup>1025</sup>.

Ainsi, par le biais de la prévention des conflits et de la fragilité étatique, comme par le biais de la « bonne administration », l'Union travaille à la stabilité locale, régionale et mondiale. Les deux approches exposées ci-dessus représentent la jonction entre les agendas de la sécurité et du développement. Mais, si la politique de développement est pleinement institutionnalisée au sein de l'action extérieure de l'UE, elle risque aussi, du même mouvement, d'être diluée dans les préoccupations de la PESC. De plus, l'approche intégrée ou holistique de la Commission – et de l'UE plus généralement – ne permet pas de définir des priorités, car tout devient priorité. Il n'est pas évident que la politique de développement puisse réellement poursuivre son objectif spécifique, la lutte contre la pauvreté, alors qu'elle doit agir dans tant de domaines différents.

## **§2 – Un modèle porteur de tensions**

On assiste donc à une extension du rôle de la politique de développement qui, en participant à l'effort de l'action extérieure, vise la stabilité du monde et la sécurité européenne. Si l'Union européenne a visiblement tenu compte des évolutions internationales et des besoins des Etats partenaires en définissant les deux approches développées ci-dessus, le modèle de politique de développement qui en résulte n'est pas exempt de certaines tensions liées au choix de privilégier la stabilité. La vision holistique qui règne au sein de l'Union entretient une certaine confusion des genres et l'on peut s'interroger sur ce qui, au sein de l'action extérieure, est considéré comme relevant précisément de la politique de développement. Il existe une tension entre objectifs au sein de la politique de développement (1). De plus, ériger la stabilité en but ultime de la politique de développement implique de privilégier certaines valeurs constitutives, et de fermer les yeux sur des contextes politiques pourtant peu respectueux des valeurs européennes. La tension est donc également observable au niveau des valeurs constitutives (2).

---

<sup>1025</sup> Un premier projet concernait la réforme de la justice et comportait un volet pénitentiaire. Ensuite un projet uniquement consacré au pénitentiaire a été lancé. MEDA, « Appui à la réforme du secteur de la justice (Justice I) » en Algérie, 2006-2010, pour un montant de 15M€. Ref : MED/2004/6263. IEVP, « Programme d'appui à la réforme du système pénitentiaire (Justice II) » en Algérie, 2008-2012, pour un montant de 17M€. Ref : ENPI/2007/19421

## 1. Une tension entre objectifs

Au terme de ce panorama, on peut en effet légitimement s'interroger sur ce qui constitue aujourd'hui un projet relevant de la politique de coopération au développement. Le sens conféré à celle-ci est multiple. D'un côté, on observe un investissement important par les acteurs européens de la notion de stabilité, pour laquelle les efforts de long terme de la coopération au développement paraissent utiles, mais qui ne peut servir d'objectif final unique à la politique de développement. De l'autre, on observe une focalisation sur la sécurité, et il est permis de penser que l'Union européenne attend des dépenses importantes qu'elle consent en faveur du développement des avantages en matière de politique étrangère. Dans ce cadre, elle compte sur son identité normative.

« Un aspect émergeant de l'ère post-guerre froide a été l'élaboration de nouvelles doctrines de sécurité liant les intérêts stratégiques occidentaux à l'avancement des droits de l'homme et de la réforme politique dans d'autres régions. Ces nouveaux concepts « globaux » de sécurité ont présenté les politiques de droits de l'homme comme participant à attaquer les racines de l'instabilité internationale, enrayer les flux migratoires, retenir le nationalisme anti-occidental et réduire la fragmentation régionale<sup>1026</sup> ».

On peut lire les efforts européens, non comme uniquement au service de la construction d'un ordre mondial, mais aussi au service, plus pragmatiquement, de la sécurité européenne dans cet ordre mondial. Comme le déclare la SES, « la meilleure protection pour notre sécurité est un monde fait d'États démocratiques bien gouvernés<sup>1027</sup> ». La politique de développement et la promotion des normes constitutives européennes sont alors conçues comme un moyen de lutter contre les risques qui menacent la sécurité européenne. La lutte contre la pauvreté, objectif de la politique de coopération au développement selon les textes, et la poursuite des Objectifs du millénaire pour le développement, à laquelle les acteurs européens se sont engagés, risquent d'être victimes de l'instrumentalisation de la politique de développement qui se profile.

**Le flou des objectifs de la politique de développement.** La politique de coopération au développement poursuit l'objectif d'éradication de la pauvreté (art.208 TFUE). Cependant, certains estiment que l'on assiste à une « sécurisation de la politique de développement

---

<sup>1026</sup> Youngs, R., « Normative Dynamics... », *op.cit.*, p.421. En V.O. : « An emerging aspect of the post-cold war era has been the elaboration of new security doctrines linking western strategic interests to the advancement of human rights and political reform in other regions. These new 'comprehensive' concepts of security have presented human rights policies as integral to attacking the roots of international instability, stemming migration flows, tempering anti-western nationalism and reducing regional fragmentation »

<sup>1027</sup> *Stratégie européenne de sécurité, op.cit.*, p.10



européenne<sup>1028</sup> », selon laquelle les décisions d'allocation de l'aide, tant au niveau des bénéficiaires que des activités financées, répondent à des considérations en matière de sécurité pour l'Union, plus que de lutte contre la pauvreté. Quelques indices permettent de corroborer cette tendance. Les Etats présentant un intérêt géostratégique pour l'UE reçoivent ainsi une aide plus importante que les autres, même s'ils ne sont pas parmi les plus pauvres<sup>1029</sup>.

L'OCDE souligne que « De manière prévisible, l'Afrique du nord et l'Europe sont les deux régions où l'aide de la Communauté est bien au-dessus de la moyenne des membres du CAD (plus de trois fois la moyenne dans les deux cas). Les deux sont des endroits où la Communauté a un fort intérêt géopolitique<sup>1030</sup> ».

Par ailleurs, certains auteurs remarquent que, même si l'UE a fait des efforts pour que la situation évolue, notamment sous la pression de certains Etats membres<sup>1031</sup>, la répartition de l'aide ne privilégie pas clairement les pays pauvres<sup>1032</sup> – bien que l'ensemble des donateurs membres du CAD agissent d'une manière similaire. Au niveau des activités financées, on peut citer par exemple le cas de la Facilité de paix pour l'Afrique, créée grâce à des fonds tirés du FED, « afin d'assurer une réaction rapide et efficace à des situations de conflits violents<sup>1033</sup> », en renforçant les capacités de l'Union africaine et d'organisations régionales africaines. Des fonds du FED, donc destinés au développement, à hauteur de 250 millions d'euros initialement, sont alors employés dans un but militaire. Ils ne peuvent plus être qualifiés d'aide publique au développement, selon les critères du CAD de l'OCDE<sup>1034</sup>.

<sup>1028</sup> Orbie, J. et Versluys, H., « The European Union's International Development Policy : Leading and Benevolent ? », in Orbie, J. (dir.), *op.cit.*, 2008, p.82. En V.O. : « the 'securitisation' of European development policy »

<sup>1029</sup> Le Consensus européen pour le développement indiquait que : « L'UE continuera de soutenir en priorité les pays les moins développés et autres PFR [pays à faibles revenus] afin de parvenir à un développement mondial plus équilibré », Déclaration conjointe, *op.cit.*, p.2, pt.10

<sup>1030</sup> OCDE, CAD, *European Community, DAC Peer Review : Main Findings and Recommendations*, 2007, p.39. En V.O. : « Not unexpectedly, North Africa and Europe are the two regions where the Community funds well above the DAC average (more than three times the average in both cases). Both are areas where it has a strong geo-political interest »

<sup>1031</sup> Gavvas, M., « Global Security or Poverty Eradication : The Politics of the European Union's Development Assistance », *ROAPE*, 2007, pp.188-189

<sup>1032</sup> Orbie, J. et Versluys, H., in Orbie, J. (dir.), *op.cit.*, pp.80-81

<sup>1033</sup> Conseil des ministres ACP-CE, *Décision concernant l'utilisation des ressources de l'enveloppe du 9<sup>e</sup> Fonds européen de développement consacrée au développement à long terme pour créer une facilité de soutien à la paix pour l'Afrique*, Décision n°3/2003 du 11 décembre 2003, *J.O.* n°L345, 31 décembre 2003. Son champ a été élargi en 2007 à la prévention des crises et à la stabilisation post-conflit. Un financement supplémentaire de 300 millions d'euros, pour la période 2011-2013, a été décidé par la Commission en août 2011 (Commission européenne, Communiqué de presse IP/11/998, 31 août 2011)

<sup>1034</sup> OCDE, CAD, *Directives pour l'établissement des rapports statistiques du CAD*, DCD/DAC(2010)40/REV1, 13 décembre 2010, « Dépenses de sécurité », pp.12-16. Signalons que certains Etats exercent de fortes pressions pour que certaines dépenses militaires soient intégrées dans la définition et le décompte de l'APD. Gavvas, M., *op.cit.*

L'intégration de la sécurité dans la politique de développement conduit ainsi à une réorientation plus stratégique de celle-ci<sup>1035</sup>.

**Les attributs prêtés à la politique de développement.** Les acteurs européens prêtent à la politique de développement certains atouts au sein de l'action extérieure. D'abord, nous avons établi que les activités d'assistance technique, et, plus généralement, de coopération, favorisent une socialisation des acteurs de l'Etat bénéficiaire aux « standards » européens, considérés comme performants. La coopération au développement constitue donc un moyen de diffusion pour l'Union de ses valeurs comme des configurations institutionnelles qu'elle privilégie. Nous avons relevé, ensuite, que la coopération au développement est considérée comme agissant sur le long terme. Les projets sont en effet mis en œuvre durant trois à quatre années, lorsque cela est estimé nécessaire et possible, mais le suivi ne s'arrête pas là – ce qui paraît essentiel, vu l'ampleur des réformes prévues.

« Ce n'est pas juste une intervention *ad hoc*, c'est un processus continu d'engagement avec le pays. Notre intervention n'est pas isolée de l'agenda de coopération au développement. Un projet pour la justice qui dure trois ans peut être suivi d'un autre projet. Nous commençons par une approche basée sur un projet unique, nous obtenons de bons résultats, le gouvernement démontre son engagement et son appropriation, les conditions sont en place pour prolonger le soutien [...] ». *Entretien avec un responsable thématique, EuropeAid, Direction E (Soutien à la qualité des opérations), E4 (gouvernance, droits de l'homme, démocratie), décembre 2009*

La coopération au développement permettrait, enfin, un travail structurel, en profondeur, pour une croissance durable du pays partenaire. Ainsi, dans la lutte contre l'immigration irrégulière, il est conseillé à l'UE de

« s'attaquer aux causes profondes des migrations, par exemple par la création de moyens d'existence et l'éradication de la pauvreté dans les pays et régions d'origine, l'ouverture des marchés et une action en faveur de la croissance économique, de la bonne gouvernance et de la défense des droits de l'homme<sup>1036</sup> ».

La coopération avec les pays d'origine et de transit doit « favoriser les synergies entre migration et développement<sup>1037</sup> », en agissant à la fois sur le renforcement des capacités des pays partenaires pour combattre l'immigration clandestine et sur les conditions de vie de la population dans ces pays – pour les dissuader de venir en Europe. La coopération au

---

<sup>1035</sup> V. aussi la présentation de l'instrument de stabilité, p.208

<sup>1036</sup> Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la présidence*, 15914/1/05, 15-16 décembre 2005, p.3, pt.9 ; « L'UE doit également tout mettre en œuvre pour rendre ses politiques de migration et de coopération au développement plus cohérentes, afin d'agir sur les causes structurelles (y compris les conflits) de la mobilité des personnes », Conseil de l'Union européenne, *Stratégie relative à la dimension extérieure de la JAI : liberté, sécurité et justice au niveau mondial*, 15446/05, 6 décembre 2005, p.4

<sup>1037</sup> Conseil européen de Bruxelles, *Pacte européen sur l'immigration et l'asile*, 13440/08, 15-16 octobre 2008

développement est donc cet instrument, au sein de l'action extérieure, qui est mobilisé pour agir sur le temps long et sur les structures, afin de soutenir la politique étrangère de l'UE.

La coopération au développement est pleinement intégrée dans le *policy mix* de l'action extérieure européenne, afin de mener une action cohérente et intégrée à l'égard des pays tiers. Cependant, dans cette action intégrée, la stratégie de politique étrangère conduit, et la coopération au développement suit. La spécificité de la coopération au développement est éventuellement comprise et appréciée par les acteurs européens qui y voient un atout, mais cela ne signifie pas que l'objectif de lutte contre la pauvreté domine. L'objectif ultime concerne la garantie de la sécurité mondiale et européenne. Il s'agit d'une évolution majeure de la politique de développement.

## **2. Une tension entre valeurs constitutives**

Dans le cadre de la politique de coopération au développement, les valeurs constitutives apparaissent comme des moyens et des fins. La politique de coopération au développement doit promouvoir les valeurs constitutives européennes dans le monde, conformément au TUE. Mais les acteurs européens privilégient la stabilité régionale et mondiale, qui conditionne leur lecture des contextes politiques et introduit certaines préférences en matière de développement. En effet, toutes les valeurs constitutives européennes ne sont pas nécessairement favorables à la stabilité. Les projets s'avèrent donc poursuivre des buts concurrents. Ainsi, conduire une politique d'assistance à la démocratisation n'encourage pas la stabilité du climat politique d'un Etat. Une phase de démocratisation implique la renégociation des règles du jeu politique. Aussi, cette phase se déroule souvent dans un climat d'incertitude et d'instabilité, comme le remarque Oliver Schlumberger, pour qui « stabilité politique et démocratisation s'excluent mutuellement<sup>1038</sup> ». Pour l'auteur, les dirigeants occidentaux privilégient la stabilité, et il cite à l'appui de sa démonstration le cas des élections libres en Algérie en 1990-1991, ayant amené la victoire du FIS : « Les nations occidentales ont clairement démontré leur préférence quand elles ont accepté l'utilisation de

---

<sup>1038</sup> Schlumberger, O., « Rents, Reforms and Authoritarianism in the Middle East », *IPG*, 2006, p.52. En V.O. : « Political stability and democratization are mutually exclusive »



l'armée par le régime, contre les opposants politiques<sup>1039</sup> », menant à la guerre civile algérienne. La crainte de l'islamisme politique a limité le soutien à la démocratisation<sup>1040</sup>.

Au sein des instruments et des projets de coopération au développement, la démocratie apparaît alors comme le parent pauvre du triptyque des valeurs constitutives européennes, les acteurs européens s'attendant généralement à ce qu'elle découle des résultats des projets visant d'autres domaines<sup>1041</sup> – libéralisation économique, ingénierie institutionnelle ou encore promotion des droits de l'homme<sup>1042</sup>. Le degré modeste de soutien direct à la démocratisation s'explique aussi par la difficulté que perçoivent les acteurs européens à intervenir dans un domaine aussi politique<sup>1043</sup> – et, dès lors, leur résistance<sup>1044</sup>. L'Union tend à orienter ses financements vers des projets moins sensibles<sup>1045</sup>. « L'approche globale qu'a l'Union européenne de la promotion de la démocratie est souvent oblique<sup>1046</sup> », estime Robert

---

<sup>1039</sup> Schlumberger, O., « Rents, Reforms and Authoritarianism... », *op.cit.*, p.52. En V.O. : « Western nations clearly demonstrated which one of these alternatives they preferred when they accepted the regime's use of the army against political competitors »

<sup>1040</sup> Lamoulou, O., *op.cit.* ; Youngs, R., *The European Union and the Promotion of Democracy*, 2001, p.94 ; Olsen, G.R., in Schraeder, P.J. (dir.), *op.cit.*, pp.140 et s.

Par ailleurs, l'Union européenne s'est trouvée dans une situation délicate en 2006, lorsque les élections législatives palestiniennes, qu'elle avait soutenues et observées, ont été remportées par le Hamas, classé comme organisation terroriste depuis 2003 par l'UE, sous la pression américaine. L'UE a donc boycotté le parti qui avait remporté ces élections, après les avoir réclamées. Hollis, R., « No friend of democratization : Europe's role in the genesis of the 'Arab Spring' », *Int. Aff.*, 2012, p.93

<sup>1041</sup> Youngs, R., *The European Union and the Promotion...*, *op.cit.*, p.201 ; Olsen, G.R., in Schraeder, P.J. (dir.), *op.cit.*, p.136 ; Schmid, D., « Le partenariat, une méthode européenne de démocratisation en Méditerranée ? », *PE*, 2005, p.546

Une évolution se dessine peut-être à l'heure actuelle, avec les conclusions du Conseil sur le soutien à la démocratie dans le cadre des relations extérieures de l'UE (16081/09) en novembre 2009 ; et la politique renouvelée à l'égard du voisinage à la suite du printemps arabe.

<sup>1042</sup> D'autant que l'assistance à la démocratie menée par l'Europe relève principalement d'une approche développementale, basée sur une vision large de la démocratie incluant des préoccupations de justice et d'égalité, et visant le changement politique et socio-économique de long terme. La démocratie est donc soutenue majoritairement indirectement. Carothers, T., « Democracy Assistance : Political vs. Developmental ? », *J. Democr.*, 2009.

<sup>1043</sup> Un document d'information concernant l'aide en Tunisie indique ainsi « Il ne s'agit en aucun cas de financer les partis politiques mais d'appuyer des initiatives et actions de la société civile et/ou de formations politiques sans discrimination qui pourraient promouvoir le pluralisme et la diversité politique et former les partis politiques sur des thèmes tels que les droits de l'homme, la parité, le dialogue social, la bonne gestion, la bonne gouvernance et la transparence notamment dans le cadre des élections à venir ». Délégation de l'UE en Tunisie, Session d'information du 23 mars 2011 suite à l'appel à propositions, portant sur *Renforcer le rôle de la société civile dans la promotion des droits de l'homme et des réformes démocratiques*, pt.2.3

Les partis politiques peuvent par exemple recevoir des formations à la gestion d'une campagne électorale. (v. appel à proposition ci-dessus, EuropeAid/131-162/L/ACT/TN, Lot 3).

<sup>1044</sup> « European donors [la Communauté et les Etats membres] fund more work on human rights than on the political elements of democracy promotion. Indeed, most have sought to resist what they see as the contamination of human rights work by democracy promotion ». Youngs, R., « Trends in Democracy Assistance. What Has Europe Been Doing ? », *J. Democr.*, 2008, p.165

<sup>1045</sup> Youngs, R., *The European Union and the Promotion...*, *op.cit.*, p.87

<sup>1046</sup> Youngs, R., « Trends in Democracy... », *op.cit.*, p.165. En V.O. : « The EU's overall approach to democracy promotion is often oblique ».

Youngs, elle passe par des canaux indirects. Le soutien européen le plus direct à la promotion de la démocratie se trouve dans les financements alloués à l'assistance démocratique par le biais de l'IEDDH<sup>1047</sup>, qui n'est pas l'instrument le mieux loti financièrement, en comparaison des autres instruments, destinés aux Etats. Ces fonds sont majoritairement destinés, selon une approche « *bottom-up* », à renforcer les capacités d'ONG et de la « société civile »<sup>1048</sup>, par des micro-projets locaux. Les actions de soutien aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales sont privilégiées. L'instrument soutient aussi la promotion de la participation politique, et permet de financer des missions d'observations électorales. Si les Etats tiers peuvent pour leur part bénéficier d'un soutien à la démocratisation dans le cadre de la coopération bilatérale, ils s'avèrent plus prêts à participer aux projets présentés comme relevant de la bonne gouvernance qu'aux projets de démocratisation et de droits de l'homme<sup>1049</sup>.

L'assistance à la démocratie a des chances de succès lorsqu'existe, dans l'Etat concerné, une ouverture au changement politique et au pluralisme. Mais les Etats partenaires ne sont pas tous en transition démocratique. La politique de coopération au développement soutient des Etats qu'elle considère comme appartenant principalement à deux catégories : les Etats fragiles ou faillis, qui ne parviennent pas à remplir leur rôle, et les Etats en transition démocratique, qui amorcent un processus de changement politique vers la démocratie, ou le consolident<sup>1050</sup>. Or, les Etats partenaires ne relèvent pas tous de ces deux catégories. Dans certains Etats, le régime n'opère pas de processus d'ouverture au changement politique dans

---

<sup>1047</sup> V. p.100. A noter que l'IEDDH n'est pas le seul instrument mobilisé pour le soutien à la démocratie. L'Instrument de stabilité a par exemple permis de soutenir la participation démocratique en Tunisie en 2011-2012.

<sup>1048</sup> 90% des contributions de l'IEDDH sont allées à des organisations de la société civile locales et internationales, et 10% aux organismes intergouvernementaux internationaux à compétences particulières (la CPI, par exemple), entre juillet 2008 et décembre 2009. Commission européenne, *Droits de l'homme et démocratie dans le monde : rapport sur l'action de l'UE, juillet 2008 à décembre 2009*, 2010, pp.29 et s.

<sup>1049</sup> Youngs, R., *The European Union and the Promotion...*, *op.cit.*, p.90. Les projets de bonne gouvernance sont en effet perçus comme une partie intégrante de la relation économique institutionnalisée avec l'Union européenne, selon l'auteur. V. aussi Carothers, T., « The Rule of Law Revival », *For. Aff.*, 1998. R. Youngs relève aussi que les donateurs européens sont plus à l'aise pour parler de « bonne gouvernance » que de « démocratie ». Youngs, R., « Trends in Democracy... », *op.cit.*, pp.165-166

<sup>1050</sup> Dans les Etats candidats, que l'on peut qualifier d'Etats en transition démocratique, l'action européenne a évolué : dans un premier temps tournée vers la conditionnalité démocratique, elle a ensuite mis de côté la démocratisation au profit de l'absorption de l'acquis. Pour atteindre cet objectif exigeant, l'UE a préféré négocier avec les exécutifs pour des raisons d'efficacité technique, aux dépens du débat parlementaire, et plus largement de la construction d'un modèle démocratique participatif. De Ridder, E., Schrijvers, A. et Vos, H., « Civilian Power Europe and Eastern Enlargement... », in Orbie, J. (dir.), *op.cit.*, pp.250-251. Le cas de la Pologne est présenté p.252.



un sens démocratique, ou bien seulement en apparence<sup>1051</sup>. Comment, dès lors, peut-on soutenir la redistribution du pouvoir, alors que celui-ci reste confisqué<sup>1052</sup> ? La prémisse sur laquelle repose la politique de démocratisation s'avère, dans ce cas, absente. La promotion des valeurs européennes se heurte à des obstacles considérables, et certains auteurs estiment que les projets de renforcement institutionnel que finance la politique de coopération au développement<sup>1053</sup> participent à relégitimer le pouvoir en place<sup>1054</sup>. Ainsi, la crainte du désordre conduit les Etats européens à soutenir une politique de stabilité, qui peut s'apparenter à un soutien à des « Etats forts » aux régimes pourtant peu respectueux des valeurs constitutives européennes<sup>1055</sup>.

D'autant que la méthode européenne est basée sur le dialogue, l'engagement avec les partenaires, un travail continu plutôt qu'une opposition frontale en cas de non-respect des valeurs constitutives européennes<sup>1056</sup> – à moins d'une crise, auquel cas l'Union met en branle un processus de réactions et de sanctions. Si cette méthode favorise le changement pacifique sur le long terme, sa neutralité apparente comporte certaines faiblesses normatives et éthiques<sup>1057</sup>. La coopération des pays partenaires, nécessaire à l'UE pour lui permettre de poursuivre sa politique de sécurité, la conduit à une certaine complaisance à l'égard de régimes peu démocratiques<sup>1058</sup>. La réaction tardive de l'UE aux évolutions et révolutions

<sup>1051</sup> E. Kienle souligne ainsi que la démocratie est un « point de référence inévitable », et que les dirigeants autoritaires y adhèrent verbalement, à quelques exceptions près. Kienle, E., « Democracy Promotion and the Renewal of Authoritarian Rule », in Schlumberger, O. (dir.), *op.cit.*, p.232. En V.O. : « an inescapable point of reference » ; La libéralisation politique peut faire figure de stratégie de survie pour le régime en place, Jung, D., « Democratizing the Middle East : A Means of Ensuring International Security or an End in Itself ? », in Jung, D. (dir.), *Democratization and Development, New Political Strategies for the Middle East*, 2006, p.182

<sup>1052</sup> Carothers, T., « Struggling with Semi-Authoritarians », in Burnell, P. (dir.), *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization*, 2000, p.224 ; Schlumberger, O., « Dancing with Wolves : Dilemmas of Democracy Promotion in Authoritarian Contexts », in Jung, D. (dir.), *op.cit.*

<sup>1053</sup> Youngs, R., *The EU's role in world politics, A retreat from liberal internationalism*, 2010, p.74, p.108

<sup>1054</sup> Kienle, E., in Schlumberger, O. (dir.), *op.cit.* L'auteur n'est pour autant pas certain que des mesures plus radicales produisent de meilleurs résultats (p.249) ; Tocci, N., « Can the EU Promote Democracy... », in Cremona, M. et Meloni, G. (dir.), *op.cit.*, p.29

<sup>1055</sup> Hibou, B. et Martinez, L., « Le partenariat euro-maghrébin : un mariage blanc ? », *Les études du CERI*, 1998

<sup>1056</sup> Schmid, D., *op.cit.*, p.550, à propos du Processus de Barcelone

<sup>1057</sup> Le gouvernement néerlandais estime ainsi, à propos de l'aide budgétaire, que « La Commission sous-estime parfois les risques et sensibilités associées avec cette modalité d'aide. Aussi, la Commission peut, dans certains cas, fournir un soutien budgétaire trop facilement. Pour ces raisons, les Pays-Bas n'ont pu soutenir certaines propositions présentées récemment dans les comités de gestion sur le versement d'une aide budgétaire par la Commission européenne à la République démocratique du Congo, la Namibie, l'Arménie, l'Algérie et le Nicaragua » – dont le gouvernement estime qu'ils ne présentent pas de bonnes performances en matière de bonne gouvernance, droits de l'homme et lutte contre la corruption. Gouvernement des Pays-Bas, *Response to the European Commission's Green Paper « The future of EU budget support to third countries »*, 010/11 DEVGEN, 18 janvier 2011

<sup>1058</sup> Hollis, R., *op.cit.*, pp.92-94



dans le monde arabe constitue un exemple frappant. Il faut rappeler à cet égard que la Tunisie de Ben Ali était considérée comme un « bon élève » du Partenariat euro-méditerranéen et de la politique de voisinage, le point de vue économique et gestionnaire prenant le pas sur l'analyse du contexte politique<sup>1059</sup>. La méthode européenne ne tient pas assez compte de la nature des régimes politiques<sup>1060</sup>. A la suite du « printemps arabe », l'UE a réagi en faisant évoluer la PEV, dans un sens qui se présente comme un soutien plus offensif aux réformes politiques et à la démocratisation<sup>1061</sup>. Il semble difficile pour l'heure d'en tirer des conséquences.

L'UE a donc opéré des choix. Privilégiant la stabilité, la politique de coopération au développement ne s'occupe finalement qu'indirectement, ou modestement, de démocratisation.

L'approche européenne du développement a pleinement intégré la notion de sécurité, principalement à travers la poursuite d'un objectif de stabilité du climat politique dans les Etats partenaires, objectif qui s'avère prédominant. Le modèle européen du développement se révèle alors porteur de tensions, tant au niveau des objectifs que des valeurs constitutives qu'il promeut. En définitive, la coopération au développement présente des atouts, ce qui explique sa place au sein du *policy mix* de l'action extérieure. Mais les choix de politique étrangère opérés par l'UE, ses préoccupations sécuritaires notamment, ne permettent pas à la coopération au développement de poursuivre ses buts spécifiques, dans le respect des valeurs constitutives européennes.

---

<sup>1059</sup> Hibou, B., « Le Partenariat en réanimation bureaucratique », *Critique intle*, 2003, p.127 ; Hibou, B., « Les marges de manœuvre d'un « bon élève » économique : la Tunisie de Ben Ali », *Les études du CERI*, 1999

<sup>1060</sup> Schlumberger, O., « Rents... », *op.cit.*, p.55

<sup>1061</sup> L'Union souhaite renforcer la conditionnalité des aides, en fonction des progrès politiques (démocratie et Etat de droit) et introduire par là une plus grande différenciation entre Etats partenaires ; soutenir la société civile par une « Facilité dédiée à la société civile » ; et soutenir les partis politiques, ONG et syndicats via un « Fonds pour la démocratie ». Commission européenne, Haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée*, *op.cit.*, 8 mars 2011 ; Commission européenne, Haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation*, *op.cit.*, 25 mai 2011

## Section B. Le détournement des instruments de la coopération

L'Union européenne agissant en tant qu'acteur politique dans un monde somme toute loin du multilatéralisme qu'elle prône, il n'y a pas de pureté normative possible de la politique de développement, au sein de l'action extérieure européenne<sup>1062</sup>. Dans ce cadre, les droits de l'homme représentent un « fil d'Ariane pour éviter de se perdre<sup>1063</sup> », plutôt qu'une alternative à la *realpolitik* dans les relations internationales.

Comme le souligne Frédéric Charillon, l'éthique et la politique étrangère n'appartiennent pas au même registre<sup>1064</sup>.

« Il faut donc que l'éthique accepte l'impératif politique, fait de ruptures, de rapprochements et de couples amis-ennemis, et que la politique étrangère accepte d'afficher ses valeurs avec transparence, afin par la suite de n'y point déroger, de revendiquer cette constance et de justifier par des postures préalablement annoncées clairement et avec cohérence, les positions ou actions qui pourraient faire débat<sup>1065</sup> ».

Les valeurs de l'action extérieure européenne sont certes affichées avec transparence, mais la question se pose de savoir s'il n'y est point dérogé, et si les positions prises font preuve de constance. Cette constance paraît difficile à atteindre, étant donné que le processus de décision est collectif et complexe. On observe, à l'étude de l'application concrète des outils de la politique de coopération au développement, qu'ils sont souvent détournés dans un but stratégique, et ne répondent pas, dès lors, à la constance qui devrait prévaloir. Ceci s'explique notamment par la multiplicité des enjeux en présence.

La conditionnalité, signe de la politisation de la politique de coopération mais aussi de sa particularité normative, est mobilisée de manière stratégique (§1). Quant aux instruments de la coopération au développement, parmi lesquels l'assistance technique, ils sont utilisés pour exporter la gestion des problématiques européennes vers les Etats partenaires (§2).

---

<sup>1062</sup> Jerphanion, M. de, « Vers un rapprochement de la morale et de la Realpolitik ? », *RIS*, Dossier : La morale, nouveau facteur de puissance internationale ?, 2007

<sup>1063</sup> Ménard, R., « Les droits de l'homme : un fil d'Ariane plutôt qu'une alternative à la *Realpolitik* », *RIS*, Dossier : La morale, nouveau facteur de puissance internationale ?, 2007, p.140

<sup>1064</sup> « L'éthique plaide pour la juridicisation et les sanctions définitives là où la politique cherche les arrangements ; elle pense en termes de coupables là où la diplomatie voit des partenaires, adversaires ou alliés (il est possible de se réconcilier avec un adversaire... plus difficilement avec un coupable) ; elle juge et édicte des principes là où la politique étrangère élabore des compromis. Au risque certes de la compromission, et c'est bien là le problème ». Charillon, F., « L'éthique : le nouveau mot d'ordre de la politique étrangère française ? », *RIS*, Dossier : La morale, nouveau facteur de puissance internationale ?, 2007, p.93

<sup>1065</sup> *Ibid.*

## §1 – La mobilisation stratégique de la conditionnalité

La conditionnalité permet à l'Union européenne de promouvoir et faire respecter ses valeurs constitutives à l'égard de ses pays partenaires, de manière ferme si cela s'avère nécessaire. Mais les différences observées dans les conditions de coopération avec les Etats partenaires, en fonction de leur relation plus ou moins stratégique avec l'Union, font naître un « double standard<sup>1066</sup> ». Tous les Etats ne sont pas traités à la même enseigne, sans que l'on puisse pour autant observer de systématisme dans l'action extérieure européenne<sup>1067</sup>. Comme la conditionnalité *ex ante*, sur laquelle nous ne reviendrons pas, la conditionnalité *ex post* est un instrument politique, mobilisé de manière flexible et non constante (1). Quant aux sanctions prévues par la conditionnalité en cas de non-respect des droits de l'homme, leur application est « à géométrie variable » (2).

### 1. La « flexibilité » de la conditionnalité

La conditionnalité mise en œuvre par les acteurs européens a pour principale caractéristique de s'adapter autant que faire se peut aux exigences du contexte. La diversité entourant la clause « droits de l'homme » en est l'illustration, qu'il s'agisse de son inclusion dans les accords, de sa formulation, ou encore de son activation. Comme l'indique Elena Fierro, la « clause droits de l'homme est un outil politique, bien qu'elle soit façonnée en termes juridiques. La flexibilité est par conséquent l'un de ses traits fondamentaux<sup>1068</sup> ». Et ce, malgré la systématisation de l'insertion d'une telle clause « élément essentiel » dans les accords, décidée en mai 1995 par le Conseil<sup>1069</sup>. Cette systématisation implique que tous les accords-cadres, et non plus seulement les accords avec les pays en développement<sup>1070</sup>,

---

<sup>1066</sup> L'expression provient de l'anglais *double standard*, et désigne un principe ou une règle qui est injustement appliquée de manière différente à différentes personnes ou groupes. *Oxford Dictionary of English*, version web [consulté le 23 janvier 2012]

<sup>1067</sup> Franck Petiteville nous exhorte ainsi à ne pas céder à la vision caricaturale selon laquelle « la diplomatie européenne agirait de manière systématiquement conciliante avec les grandes puissances et ferait preuve d'un « impérialisme soft » avec les autres ». Petiteville, F., *La politique internationale...*, *op.cit.*, p.136

<sup>1068</sup> Fierro, E., *op.cit.*, pp.112-113. En V.O. : « Furthermore, one must not lose sight of the fact that the human rights clause is a political tool, although it is shaped in legal terms. Flexibility is therefore one of its fundamental features ».

<sup>1069</sup> Conclusions du Conseil sur les clauses relatives aux droits de l'homme dans les accords de la Communauté avec les pays tiers, 29 mai 1995, *Bull. UE* 5-1995, pt.1.2.3

<sup>1070</sup> Candela Soriano, M., « L'Union européenne et la protection des droits de l'homme dans la coopération au développement : le rôle de la conditionnalité politique », *Rev. trim. dr. h.*, 2002



doivent inclure une clause pour le respect des droits de l'homme. La Commission européenne avait souligné à cet égard que :

« La prise en considération des droits de l'homme dans les relations contractuelles avec les pays tiers est l'un des instruments les plus visibles dont la Communauté européenne dispose pour manifester ses engagements en matière de droits fondamentaux et de principes démocratiques et promouvoir leur respect<sup>1071</sup> ».

Plus de 120 pays « acceptent la présence d'une telle clause dans leurs accords avec l'Union européenne<sup>1072</sup> ». Persistent cependant quelques accords plus anciens, qui ne comportent pas de référence aux droits de l'homme<sup>1073</sup>. Par ailleurs, la plupart des accords avec les pays occidentaux sont des accords sectoriels ou des accords assortis d'une simple déclaration politique, non sujets à l'inclusion de la clause<sup>1074</sup>.

L'insertion de cette clause a fait naître de grandes réticences chez certains partenaires, exprimées durant les négociations, car elle apparaissait comme une mise en doute du partenaire<sup>1075</sup> et une tentative d'immixtion dans le système politique interne de celui-ci. En 1995, la Commission évitait d'ailleurs de parler de « conditions » à propos de l'insertion de cette clause<sup>1076</sup>, préférant mentionner un engagement commun en faveur des valeurs<sup>1077</sup>, et « développ[er] une stratégie consistant à insister sur la nature non-conditionnelle de la relation<sup>1078</sup> ». Cette clause a pu représenter une difficulté pour l'Union européenne, dans le cadre des négociations, de telle sorte qu'elle a parfois employé des stratégies de contournement. L'exemple de la Chine<sup>1079</sup> montre que, face à un partenaire commercial considéré comme stratégique, les acteurs européens ont préféré aborder les droits de l'homme avec le gouvernement chinois par d'autres moyens, plutôt que de pousser les négociations permettant de renouveler l'accord de coopération liant l'Union européenne à la Chine, ce qui impliquerait d'y inclure une clause « élément essentiel » concernant les droits de

---

<sup>1071</sup> Commission européenne, *Communication sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers*, *op.cit.*, COM(95) 216, Bull. UE 5-1995, pt.1.2.2

<sup>1072</sup> Parlement européen, *Résolution sur le rapport annuel 2009 sur les droits de l'homme dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière*, TA(2010)0489, 16 décembre 2010, pt.114

<sup>1073</sup> Outre l'accord avec la Chine (1985), on peut citer l'accord de la Communauté avec l'ASEAN (1980), dont les membres refusent qu'il soit révisé en ce sens. L'UE a cependant adopté des sanctions contre la Birmanie (lorsqu'elle est devenue membre de l'ASEAN en 1997), en réaction à des violations des droits de l'homme.

<sup>1074</sup> Fierro, E., *op.cit.*, p.294

<sup>1075</sup> V. Fierro, E., *op.cit.*, p.286, sur l'exemple de la Tunisie.

<sup>1076</sup> Fierro, E., *op.cit.*, pp.105 et s.

<sup>1077</sup> Commission européenne, COM(95) 216, *op.cit.*

<sup>1078</sup> Fierro, E., *op.cit.*, p.107. En V.O. : « As a result, the Community has developed the strategy of insisting upon the non-conditional nature of the relationship »

<sup>1079</sup> V. p.150

l'homme<sup>1080</sup>. L'exemple de l'Australie illustre aussi les réticences d'un gouvernement à laisser un partenaire se prononcer sur sa situation politique interne. Les négociations avec cet Etat pour conclure un accord-cadre durant les années 1990 n'ont pas abouti, car l'Australie refusait de se voir imposer une telle clause par les Européens<sup>1081</sup>. Une déclaration conjointe, qui relève du domaine de la *soft law*<sup>1082</sup>, a été signée à la place. L'Union n'a donc pas cédé face aux exigences australiennes.

L'inclusion d'une clause « droits de l'homme » dans un accord est certainement plus facile lorsque l'asymétrie entre les partenaires est forte, au profit de l'UE. Le fait que la plupart des accords comporte une telle clause peut alors être compris soit comme un signe de bonne volonté de la part des partenaires<sup>1083</sup>, soit comme le signe d'une forte asymétrie dans la négociation, plutôt que comme une réelle volonté partagée de défendre les valeurs concernées. Il signifie aussi que l'UE peut employer toutes sortes de moyens pour faire accepter cette clause. La Russie aurait ainsi accepté la clause inscrite dans l'accord de partenariat et de coopération signé avec l'Union en échange d'autres avantages<sup>1084</sup>. La Tunisie, après avoir exprimé des réticences sur l'insertion de la clause, a certainement cédé en raison des avantages commerciaux inclus dans l'accord<sup>1085</sup>. Cependant, l'acceptation d'une clause « droits de l'homme » basée sur de telles méthodes laisse de côté la question de fond, celle du partage effectif des valeurs et de l'engagement réel des deux partenaires à les respecter.

La question de l'insertion d'une clause « droits de l'homme » fait émerger la complexité des négociations diplomatiques sur des accords-cadres aussi englobants, recouvrant de nombreux intérêts économiques et commerciaux, des enjeux normatifs et bien sûr des enjeux de

---

<sup>1080</sup> Sautenet, A., « L'Europe et la Chine : une coopération aux dimensions juridiques complexes », *Asie Visions*, IFRI, 2008

<sup>1081</sup> Fierro, E., *op.cit.*, pp.287 et s., concernant l'Australie et la Nouvelle-Zélande, qui a suivi l'exemple australien. A l'époque des négociations, l'Australie éprouvait des difficultés concernant la protection des droits des Aborigènes. Le premier ministre travailliste Kevin Rudd a présenté des excuses aux Aborigènes en février 2008. Le gouvernement actuel, dirigé par Julia Gillard, a entrepris depuis le 31 octobre 2011 la négociation d'un nouvel accord avec l'Union européenne. La question de la clause droits de l'homme sera sûrement envisagée de manière différente, étant donnée l'alternance politique en Australie.

<sup>1082</sup> *Joint Declaration on relations between Australia and the European Union*, 26 juin 1997

<sup>1083</sup> En 1990, l'Argentine a ainsi réclamé l'inclusion d'une clause droits de l'homme, qu'elle considérait comme une garantie pour le processus de démocratisation, et une reconnaissance internationale. Les Etats baltes et l'Albanie ont ensuite exprimé la même demande, en 1992. Fierro, E., *op.cit.*, p.221

<sup>1084</sup> Fierro, E., *op.cit.*, p.108. En V.O. : « This seemed to be the case of Russia, which accepted the clause in the framework of the PCA agreement, but on exchange of other social benefits »

<sup>1085</sup> Fierro, E., *op.cit.*, p.286. La Tunisie a finalement accepté de signer un accord Euro-méditerranéen en 1998, certainement en raison des concessions commerciales prévues par l'accord.

souveraineté. Ces négociations permettent dans la plupart des cas à l'UE, du fait de la multiplicité des enjeux et des moyens de marchandage, d'imposer l'inclusion d'une clause, respectant ainsi l'exigence d'inclusion systématique. Mais dans le même temps, cette inclusion systématique porte en elle des risques de « géométrie variable » dans l'application de la clause.

## **2. L'application des sanctions, à géométrie variable**

Dans sa réflexion autour des sanctions – qualifiées de « mesures négatives<sup>1086</sup> » – à appliquer en cas de non-respect de la clause « droits de l'homme », l'Union européenne a adopté une attitude pragmatique. La Commission européenne a rappelé qu'il était important de tenir compte du contexte historique et politique de l'Etat partenaire, plutôt que d'appliquer des sanctions de manière mécanique. Les sanctions sont donc activées au cas par cas, en fonction de la gravité estimée de chaque situation<sup>1087</sup>. Il est préconisé, en outre, de privilégier le dialogue politique pour tenter de résoudre une potentielle violation des droits de l'homme en amont. « L'intention est clairement d'éviter, autant que possible, l'application de la clause de non-exécution, *i.e.* la procédure formelle de consultation pouvant conduire à des sanctions<sup>1088</sup> ». La Commission (et le Conseil) estiment en effet que « la clause a pour logique principale de former une base positive pour l'avancement des droits de l'homme dans les pays tiers, à travers le dialogue et la persuasion<sup>1089</sup> ».

Les mesures négatives sont donc utilisées en dernier recours<sup>1090</sup>. La réponse apportée par l'Union est proportionnelle à la gravité des violations commises par l'Etat partenaire (en

---

<sup>1086</sup> Bien que la terminologie européenne ne les qualifie pas de sanctions, terme qu'elle réserve aux mesures décidées dans le cadre de la PESC, ces mesures constituent bien une sanction, comme le montre Clara Portela. Pour l'auteur, une sanction est définie comme « the interruption of normal relations or the withdrawal of a benefit by a state (or group of states) in response to an objectionable action by another state or entity ». Portela, C., « Aid Suspensions as Coercive Tools ? », *RERA*, 2007, p.40

<sup>1087</sup> « A system which automatically triggers a particular reaction to human rights violations would not be able to deal with all the various situations that might arise. Reactions will be determined by the case in question and graduated according to its seriousness, the circumstances involved and the effectiveness of the forms of pressure available in a particular situation ». Commission européenne, *Human Rights, Democracy and Development Cooperation Policy*, *op.cit.*, SEC(91) 61, 25 mars 1991, p.7

<sup>1088</sup> Frisch, D., *op.cit.*, p.33. Quitte à ce que, parfois, le dialogue politique apparaisse comme une fin en soi. V. Youngs, R., *The EU's role in world politics*, *op.cit.*, 2010, p.65

<sup>1089</sup> Commission européenne, *Furthering Human Rights and Democracy Across the Globe*, Brochure, 2007. En V.O. : « The principal rationale for the clause is to form a positive basis for advancing human rights in third countries through dialogue and persuasion », p.13

<sup>1090</sup> Smith, K., « The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries : How Effective ? », *EFA Rev.*, 1998



accord avec le droit international<sup>1091</sup>), dans le but d'exercer une pression politique graduée afin que les violations cessent<sup>1092</sup>. Ainsi, la Commission européenne a listé en 1995 les potentielles mesures négatives<sup>1093</sup> :

- « Dans un ordre croissant de sévérité, nous trouvons :
- les démarches confidentielles ou publiques,
- la modification du contenu des programmes de coopération ou des canaux utilisés,
- le report des signatures ou de décisions nécessaires à la mise en œuvre de la coopération,
- la réduction des programmes de coopération culturelle, scientifique et technique,
- le report de la tenue d'une commission mixte,
- la suspension de contacts bilatéraux à haut niveau,
- l'ajournement de nouveaux projets,
- le refus de donner suite à des initiatives du partenaire,
- les embargos commerciaux,
- la suspension de la coopération avec les Etats concernés<sup>1094</sup> ».

En pratique, l'UE n'est jamais allée jusqu'à suspendre un accord, mais elle a notamment réduit ou suspendu l'aide<sup>1095</sup>. L'aide au Togo a par exemple été suspendue à partir de 1993, jusqu'en 2005<sup>1096</sup>. Pour ne pas pénaliser la population, l'UE tend à rediriger l'aide, du gouvernement vers les ONG<sup>1097</sup>. En outre, de telles mesures ne touchent pas l'aide humanitaire, distribuée quel que soit le contexte politique.

Le pragmatisme qui inspire la méthode européenne interroge tout de même, car le manque d'uniformité qu'il entraîne ne permet pas à l'UE d'arborer une philosophie claire et lisible<sup>1098</sup>. La répartition géopolitique de l'application de la clause de non-exécution a d'ailleurs fait naître des critiques, à juste titre, concernant la « géométrie variable » des

---

<sup>1091</sup> Bartels, L., *Human Rights and Democracy Clauses in the EU's International Agreements*, Etude commandée par le sous-comité pour les droits de l'homme du Parlement européen, DGExPo/B/PolDep/Study/2005/06, 29 septembre 2005

<sup>1092</sup> Candela Soriano, M., « L'Union européenne et la protection... », *op.cit.*, p.891 ; v. aussi Commission européenne, *Agreements Containing a Suspension-Human Rights Clause*, 7 juillet 2011; pour une description du processus. Concernant les ACP, v. Hazelzet, H., « Suspension of Development Cooperation : An Instrument to Promote Human Rights and Democracy? », *ECDPM Discussion Paper*, 2005 ; Billiottet, A., *op.cit.*

<sup>1093</sup> Commission européenne, *Communication on the inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements between the community and third countries*, COM(95) 216, 23 mai 1995, Annexe 2

<sup>1094</sup> Traduction de Candela Soriano, M., « L'Union européenne et la protection... », *op.cit.*, p.891

<sup>1095</sup> Smith, K., *EU Foreign Policy...*, *op.cit.*, p.130 ; Portela, C., « Aid Suspensions... », *op.cit.*, p.41

<sup>1096</sup> Smith, K., *EU Foreign Policy...*, *op.cit.*, annexe 2, p.248. La suspension a eu lieu dès 1993, de manière informelle, puis a été confirmée à la suite de consultations en 1998, en raison de l'interruption du processus de démocratisation, puis en 2004, en raison d'un manque de liberté dans le processus électoral et d'une atteinte aux droits de l'homme. La coopération a repris pleinement en novembre 2007, d'après le site internet de la Délégation européenne au Togo [consulté le 24 janvier 2012]

<sup>1097</sup> V. Art.28§2 du Règlement instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, Règlement n°1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006, *J.O.* n°L.310, 9 novembre 2006

<sup>1098</sup> Fierro, E., *op.cit.*, p.350

sanctions<sup>1099</sup>. Les mesures négatives concernent en majorité des pays ACP<sup>1100</sup>, sanctionnés principalement pour des « interruptions sérieuses du processus démocratique<sup>1101</sup> ». Ces Etats ont certes souffert de ruptures démocratiques importantes (coup d'Etat, interruption des mesures de démocratisation, répression de l'opposition, guerre civile, *etc.*<sup>1102</sup>.) Cependant, aucun Etat du Sud de la Méditerranée sujet à cette clause<sup>1103</sup> n'a subi son activation, malgré des situations peu respectueuses des droits de l'homme et de la démocratie<sup>1104</sup>. L'UE ne semble pas chercher à faire respecter tous ses accords, et par là les droits de l'homme et la démocratie, avec le même empressement. Elle a ainsi montré peu de hâte pour faire respecter les droits de l'homme chez son partenaire russe, partenaire stratégique s'il en est, à la suite de la guerre en Tchétchénie<sup>1105</sup>. Outre que la Russie est un fournisseur très important d'énergie pour l'UE<sup>1106</sup>, elle détient un siège au Conseil de sécurité des Nations-Unies, et les Etats membres doivent pouvoir compter sur elle lors des votes les plus importants pour la sécurité

<sup>1099</sup> Smith, K., « The Use of Political Conditionality ... », *op.cit.* ; Youngs, R., « Democracy Promotion : The Case of European Union Strategy », *CEPS Working Document*, 2001 ; Smith, K., *EU Foreign Policy ...*, *op.cit.*

<sup>1100</sup> Crawford, G., *Foreign Aid and Political Reform : A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*, 2000 ; Youngs, R., « Democracy Promotion... », *op.cit.*, pp.18 et s. ; Portela, C., « Where and why does the EU impose sanctions ? », *Pol. eur.*, 2005

<sup>1101</sup> Selon les termes de la Commission européenne, *op.cit.*, COM(95) 216, 23 mai 1995, Annexe 2. En V.O. : « serious interruptions of democratic process », l'autre composante étant « serious human rights violations ».

<sup>1102</sup> Petiteville, F., *La politique internationale ...*, *op.cit.*, pp.133-134. Pour une liste des mesures négatives autonomes imposées par l'UE pour violation des droits de l'homme et des principes démocratiques depuis 1988, v. Smith, K., *EU Foreign Policy ...*, *op.cit.*, 2008, annexe 2, pp.244-250

<sup>1103</sup> Deux Etats ont cependant subi récemment des sanctions administrées par l'UE, mais sans que ces deux cas n'entrent dans le cadre de l'application d'une clause droits de l'homme prévue par un accord de coopération.

**La Syrie** a subi des « mesures restrictives » de la part de l'UE depuis le 9 mai 2011 (Décision 2011/273/PESC du Conseil, *J.O.* n°L.121, 10 mai 2011), à la suite de la répression des manifestations par les autorités. Cependant, les relations entre la Syrie et l'UE sont régies par un accord de coopération datant de 1977, et ne comprenant pas de clause droits de l'homme. L'accord d'association qui devait le remplacer, négocié de 1995 à 2004 – une durée résultant des tergiversations syriennes autour de la réforme économique et des droits de l'homme inscrits dans l'accord, et des craintes européennes entourant le bilan syrien en matière de respect des droits de l'homme –, n'est pas encore entré en vigueur. Sa signature avait notamment été gelée par l'UE de 2004 à 2008.

Quant à **la Libye**, aucun accord ne la lie avec l'Union européenne. Elle bénéficiait cependant d'une coopération financière et technique dans le cadre de la politique de voisinage, depuis 2010. Cette coopération a été suspendue dès le 22 février 2011, à la suite des violations systématiques des droits de l'homme exercées par le régime kadhafiste contre les insurgés, en application de l'art.28 du *Règlement instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat*, Règlement n°1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006, *J.O.* n°L.310, 9 novembre 2006.

<sup>1104</sup> La prudence européenne a plusieurs origines. D'abord, la dépendance énergétique de l'UE à certains de ces Etats, ensuite, l'importance de conserver des bonnes relations avec ces Etats pour pouvoir faciliter la résolution du conflit au Proche-Orient (Portela, C., « Where and why does the EU impose sanctions ? », *op.cit.*, p.104), mais aussi la position d'alliés que l'Union européenne a attribuée à ces Etats dans la lutte contre le fondamentalisme islamiste (Lamloum, O., *op.cit.*).

<sup>1105</sup> Petiteville, F., *La politique internationale...*, *op.cit.*, p.135 ; Smith, K., *EU Foreign Policy ...*, *op.cit.*, p.158

<sup>1106</sup> La Russie fournit 23% du gaz consommé dans l'UE, et 30% du pétrole brut consommé. Cependant, l'UE est aussi le plus gros client de la Russie (88% du pétrole brut russe est importé par l'UE). De plus l'économie russe est très dépendante de ses exportations en matières premières énergétiques, qui constituaient 63% de ses exportations en 2010. Commission européenne, *EU-Russia Summit, 15 December 2011*, Communiqué de presse, MEMO/11/915, 14 décembre 2011

mondiale<sup>1107</sup>. A l'inverse, l'UE applique des sanctions en Afrique subsaharienne, où elle a « le moins à perdre. Il y a peu de risques de rétorsions, soit en termes d'intérêts économiques (commerce et investissement, par exemple), soit d'intérêts géostratégiques, puisque ceux-ci ont disparu avec la fin de la guerre froide<sup>1108</sup> ». De plus, l'UE réagit lorsque des violences éclatent au sein d'un Etat, mais elle ne fait pas preuve de la même vigueur en cas de lente dégradation de la démocratie, et d'installation progressive de pratiques autoritaires<sup>1109</sup>.

Comme le montre donc la répartition géographique des sanctions, ce sont rarement des préoccupations normatives seules qui guident la décision des acteurs européens. L'exemplarité des sanctions infligées par l'UE est aussi affectée par la faculté qu'ont les Etats membres de freiner le processus<sup>1110</sup> ou de rompre la collégialité des sanctions<sup>1111</sup>. Ainsi se font jour les limites du « *leading by example* », du fait d'influencer en montrant l'exemple, dont l'UE se prévaut souvent<sup>1112</sup>. L'approche européenne de la conditionnalité en matière de droits de l'homme apparaît alors multiple. « L'approche de l'UE dans chaque cas individuel est le résultat d'une équation inexacte, qui met en équilibre les intérêts des parties, les évaluations subjectives de l'UE, et, enfin, les facteurs économiques, politiques et stratégiques<sup>1113</sup> ».

<sup>1107</sup> Smith, K., *EU Foreign Policy ...*, *op.cit.*, pp.138-139. Remarquons cependant que les Etats membres les plus récents de l'UE se permettent d'être plus critiques à l'égard de la Russie.

<sup>1108</sup> Crawford, G., *op.cit.*, p.210. En V.O. : « Northern donors generally have the least to lose in sub-Saharan Africa by applying sanctions. There are fewer countervailing pressures, either in terms of economic interests (such as trade and investment) or in geo-strategic interests, since these have faded since the end of the cold war ». K. Smith souligne cependant avec justesse que les acteurs européens craignent aujourd'hui la concurrence de l'aide chinoise en Afrique, la Chine versant une aide séduisante car exempte de conditions politiques.

<sup>1109</sup> Youngs, R., « Democracy Promotion ... », *op.cit.*, p.22 ; « La Russie en est le premier exemple », selon K. Smith, *EU Foreign Policy ...*, *op.cit.*, p.158

<sup>1110</sup> Smith, K., « The Use of Political Conditionality ... », *op.cit.*

<sup>1111</sup> Notamment lorsque les sanctions concernent l'aide. Petiteville, F., *La politique internationale...*, *op.cit.*, p.138, note 142

<sup>1112</sup> L'expression est particulièrement utilisée concernant l'activité européenne en matière d'environnement. Par exemple, le magazine de la DG Environnement n°33, *Environment for Europeans*, titrait « Climate and energy package : leading by example ». Mais elle est appliquée aussi plus largement, comme le montre le titre d'une conférence de J. Barroso, Président de la Commission européenne, au rôle de l'UE dans la gouvernance mondiale : « Leading by Example : The EU and Global Governance » (SPEECH/09/239, Bruxelles, 12 mai 2009).

<sup>1113</sup> Fierro, E., *op.cit.*, p.377. En V.O. : « The EU's approach in any individual case is the result of an inexact equation, which balances the interests of the parties, the EU's subjective assessments and, finally, economic, strategic and political factors »



## § 2 – L'aide comme outil d'exportation des problématiques européennes

L'intégration des préoccupations sécuritaires dans la politique de coopération au développement s'est faite particulièrement visible dans l'emploi et la reformulation des instruments de la politique de coopération au développement. Les instruments sont en effet mobilisés pour exporter les problématiques européennes dans les pays partenaires (1). Cette externalisation a été théorisée par le concept de « gouvernance externe », un concept qui nous paraît particulièrement utile pour étudier l'action extérieure européenne dans sa globalité et sa complexité, par rapport à l'idéaltype de puissance normative (2).

### 1. L'externalisation<sup>1114</sup> par les instruments

Les instruments de la coopération au développement ont subi l'influence de la préoccupation de l'Union européenne pour la sécurité. Ils ont été mobilisés de manière croissante pour y répondre, qu'il s'agisse de sécurité intérieure, avec la dimension externe de « l'espace de liberté, sécurité et justice », ou de sécurité internationale, la coopération au développement agissant alors en complément de la PESC. On peut considérer que les instruments de la coopération au développement ont été mobilisés au service de la gestion externe de la sécurité européenne, voire, pour certains, créés en ce sens.

**La dimension externe de la sécurité intérieure européenne.** Certaines composantes du domaine JAI ont été communautarisées avec le traité d'Amsterdam<sup>1115</sup>, dans le but de construire un « espace de liberté, de sécurité et de justice », communautarisation qui s'est poursuivie avec le traité de Lisbonne<sup>1116</sup>. Rapidement, les acteurs européens ont souligné la

---

<sup>1114</sup> Le terme « externalisation » est compris ici au sens d'exportation des problématiques, menant à une cogestion de la sécurité avec les partenaires extérieurs, sans pour autant que la relation avec les partenaires soit symétrique.

<sup>1115</sup> Art.2 TUE, *J.O.* n°C.340, 10 novembre 1997. Le traité a communautarisé les politiques de justice civile, asile, migrations, visa et contrôle des frontières, alors que la matière pénale (police et justice) était maintenue dans le troisième pilier. La procédure de codécision a été étendue à ces domaines en 2005, après une période transitoire.

<sup>1116</sup> Le traité de Lisbonne a aboli la structure en piliers et communautarisé l'ensemble du domaine, y compris la matière pénale. Art.3 TUE, Titre V TFUE, *J.O.* n°C.83, 30 mars 2010. Certaines spécificités institutionnelles demeurent, mais globalement, la procédure législative ordinaire s'applique, impliquant la codécision et le contrôle par la Cour de justice européenne. Trauner, F. et Carrapico, H., « The External Dimension of EU Justice and Home Affairs : Post-Lisbon Governance Dynamics », *EFA Rev.*, 2012

Les trois grands domaines de l'ELSJ sont le contrôle aux frontières, l'asile et l'immigration ; la coopération policière ; la coopération judiciaire en matière pénale et civile. Sauron, J.-L. *et.al.*, *Comprendre l'Union européenne*, 2011, p.128

nécessité de développer cette politique au niveau externe, en instaurant une coopération avec les pays tiers, afin de consolider la sécurité intérieure de l'Union<sup>1117</sup>. Des éléments relevant de la politique de JAI ont donc été intégrés dans les objectifs de la politique extérieure<sup>1118</sup>, mobilisant également les instruments de la politique de coopération au développement.

Les questions de liberté, de sécurité et de justice regroupent notamment « lutte contre le terrorisme, criminalité organisée, corruption, drogue, gestion des migrations, droits de l'homme, accès à la justice<sup>1119</sup> ». Ces domaines sont à présent intégrées aux plans d'action conclus avec les pays partenaires<sup>1120</sup>. Le Conseil estimait en 2005 que

« Le financement apporté par l'UE et son expertise constituent un soutien important au renforcement des institutions et des capacités dans les pays tiers et ce, dans toute une série de domaines liés à la JAI, depuis le maintien de l'ordre jusqu'au contrôle des frontières<sup>1121</sup> ».

Les instruments de la coopération au développement sont mobilisés à ces fins, comme le montrent les exemples suivants.

En matière de migrations, la Commission a ainsi fourni une assistance technique et financière aux Etats partenaires se trouvant sur les routes migratoires vers l'Europe, à l'aide des instruments MEDA et TACIS<sup>1122</sup>, ainsi que par le programme AENEAS<sup>1123</sup>, afin de

---

<sup>1117</sup> Conseil européen de Tampere, *Conclusions de la présidence*, 15-16 octobre 1999, Conseil européen de Feira, *Conclusions de la présidence*, 19-20 juin 2000, Commission européenne, *Le programme de La Haye : dix priorités pour les cinq prochaines années. Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice*, Communication au Conseil et au Parlement européen, COM(2005) 184, 10 mai 2005, Commission européenne, *Une stratégie relative à la dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice*, Communication, COM(2005) 491, 12 octobre 2005, Conseil européen, *Le programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens*, 2010/C 115/01, J.O. n°C.115, 4 mai 2010. V. Wolff, S., « La dimension méditerranéenne de la politique Justice et Affaires intérieures », *op.cit.*

<sup>1118</sup> « L'UE devrait donc faire de la JAI une priorité essentielle de ses relations extérieures et veiller à adopter une approche coordonnée et cohérente ». Conseil de l'Union européenne, *Stratégie relative à la dimension extérieure de la JAI : liberté, sécurité et justice au niveau mondial*, 15446/05, 6 décembre 2005, p.2

<sup>1119</sup> Conseil de l'Union européenne, *op.cit.*, 6 décembre 2005, pt.12

<sup>1120</sup> Smith, K., « The outsiders... », *op.cit.*

<sup>1121</sup> Conseil de l'Union européenne, *op.cit.*, 6 décembre 2005, pt.12

<sup>1122</sup> Le programme Tacis, à destination des pays d'Europe de l'est, et le programme MEDA, pour les pays méditerranéens, ont été remplacés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007 par l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP). L'instrument de financement de l'aide dans le cadre de la PEV, l'IEVP, a versé 583 millions d'euros (2007-2010) puis 535 millions d'euros (2011-2013) pour la coopération transfrontalière (visant le développement mais aussi le renforcement de la sécurité des frontières). Les instruments géographiques (CARDS, TACIS et MEDA) ont permis d'engager 450 millions d'euros dans des actions liées à la migration, entre 2002 et 2006. *Strategy Paper for the Thematic Programme of Cooperation with Third Countries in the Area of Migration and Asylum, 2007-2010*, p.12

<sup>1123</sup> Le programme AENEAS, conçu pour aider les pays tiers à gérer plus efficacement les flux migratoires, a été adopté en 2004 et doté d'une enveloppe de 250 millions d'euros pour la période 2004-2008, puis ramené à trois ans en raison du cadre financier de l'UE. Ce programme a été concentré sur le Maghreb pour la période 2004-2006. *Strategy Paper for the Thematic Programme of Cooperation with Third Countries ...*, *op.cit.*, p.16

Le successeur de ce programme est le Programme thématique « Migrations et asile », qui trouve sa base juridique dans l'art.16 du règlement de l'UE établissant l'Instrument de financement de la coopération au développement (J.O. n°L.378, 27 décembre 2006). Son budget est de 384 millions d'euros pour la période 2007-2013.

« les aider à améliorer leur capacité de gestion de la migration internationale<sup>1124</sup> ». Le FED est également mis à contribution pour l'Afrique.

En matière de lutte contre le terrorisme, une assistance est fournie aux Etats tiers pour leur permettre d'appliquer la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations unies<sup>1125</sup> : un rapport de 2006 mentionne une aide d'environ 400 millions d'euros, à plus de 80 pays<sup>1126</sup>. En matière de lutte contre la drogue, l'Union européenne soutient les pays d'origine, dont l'Afghanistan, notamment par une réforme du système de justice pénale, et des Etats d'Amérique du sud<sup>1127</sup>.

Des programmes régionaux ont également été mis en place, au niveau de la Méditerranée par exemple, avec MEDA JAI 1 (6 millions d'euros) et MEDA JAI 2 (15 millions d'euros), dans les domaines des migrations, de la justice et de la police<sup>1128</sup>. Les pays méditerranéens bénéficient aussi de projets bilatéraux, comme par exemple un projet de contrôle des frontières au Maroc pour un montant de 67 millions d'euros, en 2006. Dans les pays méditerranéens, des projets de jumelage ont été institués, concernant le blanchiment d'argent, l'immigration illégale, la protection des données et le financement du terrorisme<sup>1129</sup>. Des séminaires Taïex<sup>1130</sup> ont été tenus sur les questions JAI dans les pays du Caucase<sup>1131</sup>.

Les instruments de la coopération au développement ont ainsi été employés pour réformer les institutions (police, justice, contrôle des frontières) – voire créer des capacités institutionnelles – dans les Etats tiers, afin de lutter contre l'immigration illégale à destination de l'Europe, le terrorisme et le trafic de drogue. L'activité européenne ne consiste pas simplement à s'assurer que ces institutions respectent les conventions internationales, l'Etat de droit et les droits de l'homme, elle vise surtout à augmenter leur efficacité.

Il s'agit d'une vision pour le moins extensive de ce que constitue le développement, vision qui profite directement à l'UE. De plus en plus d'auteurs considèrent que l'UE cherche à opérer une externalisation de la gestion de sa sécurité intérieure, qu'elle sous-traite aux Etats tiers<sup>1132</sup>, ceux-ci n'étant pas toujours en position d'égalité dans la négociation<sup>1133</sup>. Ce

---

<sup>1124</sup> Commission européenne, *Progress report on the implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA : Global Freedom, Security and Justice*, Commission Staff Working Document, SEC(2006) 1498, 16 novembre 2006, p.5. En V.O. : « to help them increase their capacity to manage international migration ».

<sup>1125</sup> Conseil de sécurité des Nations Unies, *Résolution 1373*, 28 septembre 2001

<sup>1126</sup> Commission européenne, *op.cit.*, 16 novembre 2006, p.6. L'assistance au contre-terrorisme est définie dans le rapport, qui reprend la définition du Comité des Nations Unies contre le terrorisme.

Le rapport de 2008 (couvrant la période de janvier 2007 à mai 2008) réitère ce chiffre : Commission européenne, *Second progress report on the implementation of the « Strategy for the External Dimension of JHA : Global Freedom, Security and Justice »*, SEC(2008) 2409, 4 septembre 2008, p.7

<sup>1127</sup> *Ibid.*

<sup>1128</sup> Partenariat Euromed MEDA, Programme indicatif régional, 2005-2006

<sup>1129</sup> Commission européenne, *op.cit.*, 16 novembre 2006, p.12 ; Commission européenne, *op.cit.*, 4 septembre 2008, pp.17-18

<sup>1130</sup> Taïex est un instrument de l'Union européenne permettant de fournir de l'assistance technique à très court terme, le plus souvent sous la forme de formations, à destination des fonctionnaires des Etats candidats et des Etats de la PEV.

<sup>1131</sup> Commission européenne, *op.cit.*, 4 septembre 2008, p.20

<sup>1132</sup> V. not. Belguendouz, A., « Expansion et sous-traitance des logiques d'enfermement de l'Union européenne : l'exemple du Maroc », *Cult. & Confl.*, 2005 ; « Les centres de rétention en Europe centrale », *Le Courrier des*



processus d'externalisation est particulièrement prégnant en matière de lutte contre l'immigration illégale, alors même qu'il n'est pas certain que les droits des migrants soient bien protégés dans les Etats avec lesquels l'UE coopère<sup>1134</sup>.

**Dans le domaine de la sécurité internationale**, l'aide au développement a également été mobilisée au profit de la stratégie européenne par la création d'un instrument spécifique, agissant en complément de la politique de sécurité et de défense. L'étude de l'Instrument de stabilité (IdS), mis en place en 2007 pour « soutenir la stabilité des pays tiers » en développant un mécanisme de réponse complémentaire des instruments géographiques, illustre la répartition des rôles entre développement et politique de sécurité, dans le cadre de la prévention des conflits<sup>1135</sup>. L'IdS permet en effet d'intervenir « en situation de crise ou de crise émergente », par une réaction rapide, ou bien « dans le cadre de conditions stables » en mettant en place des projets de coopération. L'IdS fournit une aide communautaire, basée sur les articles 179§1 (coopération au développement) et 181A (coopération économique, financière et technique avec les pays tiers) du TCE<sup>1136</sup>. Les bénéficiaires peuvent être des pays, des entités décentralisées ou institutions de ces pays, des organisations internationales, des sociétés, des acteurs non étatiques et des personnes physiques. Les activités couvrent un champ très vaste :

---

*pays de l'Est*, 2007 ; Zaiotti, R., *op.cit.* ; Wolff, S., « La dimension méditerranéenne... », *op.cit.* (pour une définition) ; Berramdane, A., Rossetto, J., *La politique européenne d'immigration*, 2009 ; Rees, W., « The external face of internal security », in Hill, C. et Smith, M., *op.cit.* J.J. Rijpma et M. Cremona préfèrent le terme d'« extra-territorialisation », plus large car incluant aussi les politiques européennes qui sont formulées indépendamment des pays tiers, comme la politique de visas. Elles définissent l'extra-territorialisation de la politique de migration comme « les moyens par lesquels l'UE tente de repousser les frontières extérieures de l'UE ou plutôt de les surveiller à distance afin de contrôler les flux migratoires indésirables ». En V.O. : « This term covers the means by which the EU attempts to push back the EU's external borders or rather to police them at distance in order to control unwanted migration flows ». Rijpma, J.J. et Cremona, M., « The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law », *EUI Working Papers*, 2007, p.12

<sup>1133</sup> Certains auteurs soulignent cependant que les Etats partenaires peuvent tenter d'instrumentaliser les négociations, étant donné leur importance pour les Etats européens, v. p.ex. El Qadim, N., « La politique migratoire européenne vue du Maroc : contraintes et opportunités », *Pol. eur.*, 2010. « En un sens, l'absence de perspective d'adhésion donne une certaine marge de manœuvre au Maroc, même si les incitations à la coopération sont, nous l'avons vu, très fortes » (p.113)

<sup>1134</sup> Rijpma, J.J. et Cremona, M., *op.cit.*

<sup>1135</sup> Parlement européen et Conseil, *Règlement (CE) n°1717/2006 du 15 novembre 2006 instituant un instrument de stabilité*, J.O. n°L327, 24 novembre 2006. Ces dispositions abrogent et remplacent, entre autres, les règlements concernant le Mécanisme de réaction rapide – ce qui explique, en partie, le champ vaste couvert par cet instrument.

<sup>1136</sup> Aujourd'hui, art.209 et 212 TFUE. A l'origine, la Commission proposait de baser cet instrument sur l'art.308 TCE, mais le Conseil a privilégié les deux articles mentionnés, entraînant l'application de la procédure de codécision entre le Conseil et le Parlement européen. Sénat français, *Communication de M. Serge Vinçon relative à un instrument de stabilité*, 3 mai 2006 ; Commission européenne, *Proposition de règlement du Conseil instituant un instrument de stabilité*, COM(2004) 630, 29 septembre 2004

« Volet de court terme, « préparation et réaction aux crises » : le soutien au développement d'institutions étatiques démocratiques et pluralistes et aux tribunaux pénaux internationaux, la promotion de médias indépendants et pluralistes, l'aide aux victimes de l'utilisation illicite d'armes à feu et l'aide au traitement de l'impact des mines antipersonnelles terrestres sur les populations civiles. [L'IdS permet aussi de fournir une aide à la suite d'une catastrophe naturelle].

Volet de long terme, « conditions stables » : lutte et protection contre la prolifération d'armes de destruction massive, renforcement des capacités de réponse des pays non-UE aux menaces transfrontalières comme le terrorisme et le crime organisé, dont le trafic illégal d'armes, de drogue et d'êtres humains, amélioration du développement des capacités de préparation aux situations d'avant- et d'après-crise<sup>1137</sup> ».

L'IdS agit donc en complément de l'aide humanitaire, de la PESC<sup>1138</sup> et de la PSDC<sup>1139</sup>. Il apparaît plus facile à mobiliser que ces dernières, pour des raisons financières<sup>1140</sup>. Soulignons que l'IdS est doté de 2 062 millions d'euros pour la période 2007-2013 : 1 487 millions pour le volet de court terme, 484 millions pour le volet de long terme. Ainsi, plus de deux milliards sont accordés à l'IdS sur une période de six ans. A titre de comparaison, le budget de la PESC s'élève à 250 millions d'euros par an sur la période 2007-2013 (soit 1,74 milliard en tout)<sup>1141</sup>. L'argument financier contribue donc aussi à expliquer l'évolution de la coopération au développement<sup>1142</sup>.

---

<sup>1137</sup> Site internet *Europa*, Commission européenne > EuropeAid > Nos méthodes de travail > Comment nous finançons > Instruments thématiques [consulté le 5 mars 2012]. L'aide de long terme fait l'objet d'une programmation dans un document de stratégie 2007-2011 et dans des programmes indicatifs bisannuels. Les rapports annuels de la Commission européenne fournissent des détails précis sur l'allocation de l'aide par l'IdS.

<sup>1138</sup> *Règlement (CE) n°1717/2006, op.cit.*, pt.3 ; Commission européenne, *The Instrument for Stability, Strategy Paper 2007-2011*, p.4

<sup>1139</sup> La répartition de la responsabilité pour l'IdS en est un indice supplémentaire. Alors que l'aide de long terme est programmée conjointement par la Commission européenne et par le SEAE, et gérée par la Commission, sous l'œil du Haut représentant qui assure la coordination de l'aide extérieure, comme les autres instruments de la coopération au développement, l'aide de court terme est sous la responsabilité directe du Haut représentant et du SEAE. La Commission est responsable de la mise en œuvre financière. Conseil de l'Union européenne, *Décision du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure*, 2010/427/UE, J.O. n°L.201, 3 août 2010

<sup>1140</sup> « Les questions de financement sont aussi, en effet, un puissant levier de « communautarisation » des domaines de la PESC : devant la difficulté de financer des opérations par des contributions *ad hoc* ou de mettre en place des mécanismes de mutualisation des coûts communs, le recours au budget communautaire apparaît plus aisé. La facilité de paix pour l'Afrique a ainsi été mise en place sur les crédits du Fonds européen de développement, alors qu'elle finance, pour l'essentiel, les *per diem* des troupes de l'Union africaine au Darfour, qui relèvent, à l'évidence, davantage de la PESC que de la gestion civile des crises ». Sénat français, del Picchia, R., *Rapport sur la proposition de règlement du Conseil instituant un instrument de stabilité (E2727)*, n°367, 31 mai 2006

<sup>1141</sup> Ce qui constitue une croissance importante, par rapport aux années précédentes : 46 millions en 2003, 62 millions en 2004 et 2005, 102 millions en 2006. Site internet *France Diplomatie* [consulté le 5 mars 2012]

<sup>1142</sup> « Javier Solana, the Council's High Representative, has long argued that EC aid funds become the resource to plug the gap between expectations and capabilities in the Common Foreign and Security Policy (CFSP) [...] As European governments are generally reluctant to finance actions under the CFSP, they look to aid resources to provide the EU's muscle ». Gavass, M., *op.cit.*, p.189



Exemple de soutien à la PSDC par l'IdS : « La crise de la piraterie somalienne<sup>1143</sup> »

Dans le cadre de la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes<sup>1144</sup>, matérialisée par l'opération militaire Atalanta conduite par la force navale EU NAVFOR<sup>1145</sup>, l'IdS a permis de compléter la PSDC. L'opération permettait en effet d'arrêter des personnes suspectées de piraterie, mais leur traduction devant la justice posait des problèmes pratiques et juridiques<sup>1146</sup>. L'Union a conclu des accords avec le Kenya (mai 2009), les Seychelles (fin 2009<sup>1147</sup>) et l'île Maurice (juillet 2011<sup>1148</sup>) pour le transfert des pirates présumés. Dans ce cadre, l'IdS (volet court terme) a conçu, avec l'ONUDC, des programmes de soutien aux procès pour piraterie, pour éviter l'engorgement des tribunaux et prisons des Etats d'accueil, et assurer le traitement décent des personnes transférées. Ces programmes permettent de renforcer les capacités du système judiciaire, du système pénitentiaire (y compris en augmentant le nombre de places en prison), de la police et des garde-côtes<sup>1149</sup>.

L'IdS, dont le budget va croître pour la période 2014-2020<sup>1150</sup>, illustre la complémentarité qui est aujourd'hui attendue de la coopération au développement avec les autres éléments du *policy mix*.

L'observation de l'utilisation même des instruments de la coopération au développement montre donc l'évolution de la coopération au développement au contact des stratégies de l'action extérieure européenne. Les spécificités de ces instruments communautaires apparaissent aux acteurs européens comme des atouts, en termes de flexibilité et de travail de long terme, quitte à adopter une vision extensive, voire floue, une définition nominaliste, de ce que constitue le développement.

---

<sup>1143</sup> Commission européenne, *Rapport annuel concernant l'instrument de stabilité en 2010*, Rapport au Parlement européen, au Conseil, au Conseil économique et social européen et au Comité des régions, COM(2011) 494, 16 août 2011

<sup>1144</sup> Selon les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU 1814, 1816, 1838 et 1846 (2008), 1897 (2009) et 1950 (2010).

<sup>1145</sup> Opération lancée par le Conseil de l'Union européenne en décembre 2008 (décision 2008/918/PESC), au mandat prolongé de deux ans en décembre 2010 (décision 2010/766/PESC), puis à nouveau jusqu'en décembre 2014 (décision 2012/174/PESC).

<sup>1146</sup> Contamine, A., « Poursuites judiciaires et pirates somaliens : la nouvelle équation », *AJ Pénal*, 2010

<sup>1147</sup> Conseil de l'Union européenne, *Décision 2009/877/PESC du 23 octobre 2009*, J.O. n°L315, 2 décembre 2009

<sup>1148</sup> J.O. n°L254, 30 septembre 2011. Un accord similaire est en négociation avec la Tanzanie.

<sup>1149</sup> Pour les détails des activités des programmes, v. ONUDC, *Counter-Piracy Programme, Support to the Trial and Related Treatment of Piracy Suspects*, Février 2012. Le programme a aussi pour objectifs d'assurer un « emprisonnement sûr et humain » et des « procès justes et efficaces » en Somalie. Le programme « Piracy Prisoner Transfer » s'emploie depuis le début de l'année 2012 à construire une prison de 500 places à Garowe, capitale du Puntland, ainsi qu'un tribunal, une école pénitentiaire, une ferme-prison et un bâtiment du ministère de la Justice (p.16)

<sup>1150</sup> La Commission européenne propose de doter l'IdS d'un montant de 2 828,9 M€ pour la période 2014-2020. Commission européenne, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Stability*, COM(2011) 845, 7 décembre 2011



## 2. La gouvernance externe de l'Union

Le constat de la mobilisation stratégique de la coopération au développement par l'Union européenne, au sein de l'action extérieure, nécessite une théorisation qui ne peut se limiter à l'idéaltype de puissance normative ou à la puissance civile. Si la puissance normative apporte des éclairages sur la place centrale des normes dans les discours et la construction identitaire de l'Union, y compris lorsqu'il existe une tension entre les différents objectifs de la politique extérieure ; et si la puissance civile a révélé les moyens civils d'influence dont dispose l'UE<sup>1151</sup>, ces concepts ne permettent pas véritablement de théoriser l'utilisation stratégique que fait l'UE de ses instruments, pour diffuser son modèle. Nous avons en effet montré que, d'une part, le concept de puissance normative apparaît contraint par sa coloration normative. La réalité de l'action européenne s'est d'ailleurs éloignée de l'idéaltype. D'autre part, le concept de puissance civile n'a pas fait l'objet d'une véritable théorisation dans les écrits de son auteur, François Duchêne. Enfin, ces deux concepts abordent peu la question des effets de l'action européenne.

Il convient alors d'adopter un angle d'approche différent. On peut s'inspirer pour cela des abondantes réflexions théoriques menées en matière de politique externe de JAI principalement, relevant de disciplines différentes et explorant la manière dont l'UE étend la gestion de ses politiques internes au-delà de ses frontières<sup>1152</sup>. La plupart de ces réflexions s'appuient sur la notion de gouvernance de l'UE<sup>1153</sup>. On en retiendra le concept le plus développé, intitulé « gouvernance externe de l'Union européenne », et théorisé<sup>1154</sup> par Sandra Lavenex<sup>1155</sup> à propos de la relation de l'UE avec son voisinage<sup>1156</sup>. Le concept peut

---

<sup>1151</sup> Par ce concept, François Duchêne dissolvait déjà la distinction entre l'intérieur et l'extérieur, comme le remarque Sandra Lavenex. « EU external governance... », *op.cit.*, p.684

<sup>1152</sup> Trauner, F. et Carrapico, H., *op.cit.*, pp.14-16. Pour les auteurs, ces concepts et théories partagent le même sujet de recherche, et ils estiment qu'« il vaut mieux les comprendre, non comme des représentations concurrentes, mais comme des explications complémentaires de phénomènes différents se produisant dans ce champ de recherche ». (p.18. En V.O. : « they may be best understood, not as competing representations, but as complementary accounts for different phenomena occurring within this field of research »).

<sup>1153</sup> Trauner, F. et Carrapico, H., *op.cit.*, p.16

<sup>1154</sup> La notion avait déjà été appliquée à l'élargissement à l'Est (Friis et Murphy, 1999), et à l'initiative de dimension nordique (Filtenborg *et.al.*, 2002 ; Myrjord, 2003), selon Sandra Lavenex. Lavenex, S., « EU external governance... », *op.cit.*, p.682

<sup>1155</sup> Lavenex, S., « EU external governance... », *op.cit.* ; Lavenex, S. et Schimmelfennig, F., « EU rules beyond EU borders : theorizing external governance in European politics », *JEPP*, 2009 ; Lavenex, S. et Wichmann, N., « The External Governance of EU Internal Security », *JEI*, 2009

<sup>1156</sup> V. aussi Wolff, S., « La dimension méditerranéenne... », *op.cit.*

cependant être étendu à d'autres espaces géographiques<sup>1157</sup>, et il a été utilisé pour étudier plusieurs secteurs de l'action européenne<sup>1158</sup>.

Pour Sandra Lavenex, l'UE cherche à gérer l'interdépendance géopolitique par la gouvernance externe, dans laquelle « les buts internes et de politique étrangère s'unissent<sup>1159</sup> ». La gouvernance externe désigne « l'extension de certaines parties de l'acquis communautaire au-delà du cercle des Etats membres vers leur voisinage immédiat<sup>1160</sup> », sans que les Etats voisins soient pour autant intégrés dans les institutions de l'UE. Il s'agit donc de l'extension des règles européennes au-delà des frontières institutionnelles, à des Etats qui ne deviendront pas membres de l'UE. Quelques années plus tard, Sandra Lavenex et Frank Schimmelfennig étendent le concept : la gouvernance externe de l'UE désigne alors « la tentative de transfert des règles et politiques publiques de l'UE aux Etats tiers et aux organisations internationales<sup>1161</sup> ». Le concept est encore en cours de théorisation, tandis que l'action européenne évolue au fur et à mesure des compétences qui sont dévolues aux institutions.

Les auteurs parlent de gouvernance<sup>1162</sup>, et non de gouvernement, ni de simple coopération, car « [la « gouvernance »] implique un système de règles qui excède le volontarisme implicite dans le terme « coopération »<sup>1163</sup> ». La gouvernance externe mobilise différents modes de relations avec les pays tiers, plus ou moins prescriptifs, plus ou moins participatifs, selon trois formes institutionnelles dégagées par les auteurs : la gouvernance hiérarchique (relation fortement institutionnalisée, qui réduit l'autonomie des Etats tiers sur leur législation), les réseaux (la relation est plus horizontale, et les instruments produits plus

---

<sup>1157</sup> Lavenex, S. et Mérand, F., « Nouveaux enjeux sécuritaires et gouvernance externe de l'Union européenne », *PE*, 2007

<sup>1158</sup> Freyburg, T., Lavenex, S., Schimmelfennig, F., *et al.*, « EU promotion of democratic governance in the neighbourhood », *JEPP*, 2009

<sup>1159</sup> Lavenex, S., « EU external governance... », *op.cit.*, p.681. En V.O. : « internal and foreign policy goals come together ».

<sup>1160</sup> *Ibid.* En V.O. : « the extension of parts of the Union's *acquis communautaire* beyond the circle of member states towards their immediate neighbourhood ».

<sup>1161</sup> Lavenex, S. et Schimmelfennig, F., « EU rules beyond... », *op.cit.*, p.791. En V.O. : « the attempt to transfer the EU's rules and policies to third countries and international organizations ».

<sup>1162</sup> Le terme de gouvernance est compris par les auteurs, selon son acception en relations internationales, comme « des formes institutionnalisées d'action coordonnée qui visent la production d'accords collectivement contraignants ».

<sup>1163</sup> Lavenex, S., « EU external governance... », *op.cit.*, p.682. En V.O. : « Less than 'government', 'governance' is more than 'co-operation', as it implies a system of rules which exceeds the voluntarism implicit in the term co-operation ».

souples, moins formalisés et moins contraignants) et les marchés (les acteurs sont formellement autonomes, et de leur compétition naît un résultat).

Les modes de gouvernance externe peuvent être résumés de la manière suivante<sup>1164</sup>.

Tableau 1 : Les modes de gouvernance externe

	Acteurs	Mécanisme d'extension	Exemples tirés des relations extérieures
Hiérarchie	Relation verticale : domination, subordination	Harmonisation (obéissance)	L'Espace économique européen (EEE), la conditionnalité dans la PEV.
Réseau	Relation horizontale : égalité formelle <sup>1165</sup>	Coordination (socialisation)	Les sous-comités de la PEV, l'élaboration commune des plans d'action, l'inclusion de représentants des pays du voisinage dans les réseaux sectoriels internes de l'UE.
Marché	Relation horizontale : égalité formelle	Compétition (impact de l'UE par sa présence, et interdépendance économique)	Principe de reconnaissance mutuelle dans le marché intérieur, étendu par transfert de législation à l'EEE.

Enfin, le concept de gouvernance externe de l'UE s'intéresse également à l'effectivité de la diffusion européenne, en s'interrogeant sur le degré d'adoption et d'application des règles et politiques européennes par les Etats tiers.

Sandra Lavenex explique la croissance de la gouvernance externe de l'UE par la « résurgence de son identité fondamentale de « communauté de sécurité » [selon Karl Deutsch, 1957], dans

<sup>1164</sup> Lavenex, S. et Schimmelfennig, F., « EU rules beyond... », *op.cit.*, p.800

<sup>1165</sup> Il faut cependant noter que l'égalité formelle, c'est-à-dire l'égalité de droit garantie dans la relation institutionnalisée, ne va pas toujours de pair avec une égalité réelle, et des asymétries de pouvoir peuvent exister entre les acteurs, qui orientent les termes de la relation.



un contexte géopolitique qui a changé<sup>1166</sup> ». L'UE a en effet pris conscience de l'interdépendance régionale, et tente de la gérer, d'autant que son évolution interne a renforcé sa responsabilité dans des domaines auparavant strictement nationaux. Selon l'auteur,

« La tentative d'étendre la frontière juridique de l'UE n'est pas seulement une projection bienveillante de vertus civiles [...] mais aussi une tentative plus stratégique de prendre le contrôle des développements de politiques publiques à travers la gouvernance externe, spécialement lorsqu'elle est appliquée à des pays tiers sans perspective de devenir membres<sup>1167</sup> ».

Un tel concept offre une vision plus contrastée des relations internationales de l'UE et permet d'explorer de manière plus complète les différents modes sur lesquels se déroulent ces relations, et par là la diffusion des règles et politiques publiques de l'UE. Surtout, l'aspect stratégique de l'action extérieure européenne n'est pas atténué.

Si l'UE affiche ses valeurs constitutives comme des objectifs de sa politique étrangère, il semble cependant que celles-ci constituent plus une ressource mobilisée pour des besoins stratégiques, qu'un réel guide des relations extérieures de l'UE. La conditionnalité en matière de droits de l'homme est appliquée de façon variable. Quant aux instruments de la politique de coopération au développement, ils participent de l'externalisation des problématiques sécuritaires de l'UE vers ses Etats partenaires. La coopération au développement, facilement mobilisable, intervient en soutien de la politique étrangère de l'UE. Ainsi, l'UE emploie sa gouvernance extérieure à des fins stratégiques.

On n'observe donc pas de constance dans l'action extérieure européenne. Les valeurs représentent un cadre général d'action, dans lequel les décisions répondent à des mobiles essentiellement stratégiques. Aussi, les instruments de la coopération au développement ne sont pas mobilisés uniquement, et pas principalement, pour remplir les objectifs spécifiques de la coopération au développement. L'UE apparaît assez éloignée de son image de puissance civile ou normative.

---

<sup>1166</sup> Lavenex, S., « EU external governance... », *op.cit.*, p.682. En V. O. : « It is argued that the EU's move towards external governance is conditioned by the resurgence of its fundamental identity as a 'security community' (Deutsch *et.al.* 1957) in an altered geopolitical context ». La référence à Deutsch est la suivante : Deutsch, K.W. *et. al.*, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton : Princeton University Press, 1957

<sup>1167</sup> Lavenex, S., « EU external governance... », *op.cit.*, p.685. En V.O. : « Especially when applied towards third countries which lack the prospect of membership, the attempt to extend the EU's legal boundary is not only a benevolent projection of acquired civilian virtues but also a more strategic attempt to gain control over policy developments through external governance »

## Conclusion du chapitre 2

La coopération au développement a été pleinement intégrée au *policy mix* de l'action extérieure européenne, en raison de ses atouts : elle permet d'agir, à (relativement) long terme, sur les institutions des Etats partenaires dans un but de stabilité du climat politique de ces Etats. Un tel objectif, devenu central dans la politique de coopération au développement, peut s'expliquer par les préoccupations des acteurs européens pour la sécurité européenne et internationale. Dans ce contexte, apparaissent des tensions au sein du modèle de développement de l'Union. La promotion de la démocratie est moins investie que la promotion de l'Etat de droit, qui semble plus favorable à la stabilité. C'est aussi la question de l'opérationnalisation des valeurs qui est posée ici : comment, en effet, promouvoir la démocratie dans un Etat souverain ? Peu à l'aise sur cette question, les acteurs européens ont préféré se concentrer sur des domaines moins sensibles politiquement, ou plus « techniques », tels que l'efficacité des institutions. Se pose aussi la question de la possibilité d'agir par la coopération au développement – une question sur laquelle nous reviendrons ultérieurement.

Le modèle européen de développement s'avère avant tout pragmatique, peu constant. Il se plie aux exigences stratégiques de la politique étrangère européenne. Les instruments de la coopération au développement sont donc mobilisés au cas par cas, mettant au jour des « doubles standards » dans les relations avec les pays tiers. L'UE orchestre un système de gouvernance externe dans lequel la coopération au développement sert d'argument de négociation dans la conclusion des accords, de moyen de socialisation des acteurs extérieurs à ses préoccupations, et d'adaptation des institutions des Etats partenaires dans le domaine de la gestion des risques. L'UE externalise la gestion de ses préoccupations de sécurité intérieure.

Dans ce cadre, la coopération au développement ne peut suivre que partiellement ses objectifs spécifiques et la fonction qui lui est attribuée, en extension constante, laisse sceptique, à la fois quant à une telle instrumentalisation du développement, et au vu de ses capacités réelles.





## Conclusion du Titre 2

L'Union européenne s'avère donc guidée, dans ses relations internationales, par ses préoccupations stratégiques, au premier rang desquelles la sécurité mondiale et la sécurité intérieure. Dans ce cadre, la politique de coopération au développement est subordonnée à la stratégie de l'action extérieure européenne, et subit un risque de dilution dans le *policy mix*. Si les spécificités de la coopération au développement sont parfois valorisées, c'est au service de la stratégie de l'action extérieure, qui vise principalement la stabilisation régionale et mondiale. Des tensions apparaissent alors, au sein du modèle européen de coopération au développement, entre objectifs et entre valeurs, car les valeurs constitutives de l'Union ne sont pas toutes promues avec le même effort.

Les valeurs constitutives européennes représentent donc un cadre global d'action, dans lequel les acteurs européens prennent des décisions en fonction de leurs intérêts. Aussi, la coopération au développement répond, comme les autres outils du *policy mix* de l'action extérieure, à la fois à des préoccupations normatives et stratégiques. Mais les valeurs sont mobilisées de manière inconstante et stratégique au service de la gestion des espaces périphériques, et l'on conclut que l'UE est bien éloignée de l'idéaltype de puissance normative.



## **Conclusion de la première partie**

La réflexion constructiviste autour de l'Union européenne dans les relations internationales a permis d'introduire des concepts à même d'éclairer la place des normes dans l'identité européenne, tels que la puissance normative. Parce qu'ils placent l'Union sous une lumière positive, les acteurs européens eux-mêmes se sont saisis de ces concepts dans la communication européenne, tandis que les traités ont progressivement fixé l'importance de ses valeurs constitutives pour l'UE.

Nous avons choisi d'aborder le concept de puissance normative européenne comme un idéaltype auquel confronter la réalité de la politique de coopération au développement, et conclu que cette politique participe de la représentation de l'UE en tant que puissance normative, en raison de ses méthodes et de ses fins. On pense notamment à l'objectif de promotion des normes constitutives, ainsi qu'à ses efforts en faveur de la coopération et du dialogue, introduisant une socialisation des partenaires aux normes européennes. Cependant, la politique de coopération au développement s'avère particulièrement contrainte par le cadre dans lequel elle opère. En raison des ambiguïtés qui ont présidé à sa naissance et de son inscription croissante dans le *policy mix* de l'action extérieure de l'UE tout entier tourné vers la gestion des risques sécuritaires, la politique de coopération au développement se voit confier des objets de plus en plus vastes, concourant à la stabilité des Etats partenaires. Ses instruments sont employés au gré des intérêts stratégiques des Etats membres et de l'UE, ce qui nuit à sa cohérence.

Ainsi, l'exemple de la politique de coopération au développement illustre comme les autres domaines le mélange de valeurs et d'intérêts qui président à la prise de décision au sein de l'UE. Cette organisation ne tend pas, pas plus que les autres acteurs du système international, vers la puissance normative. Les discours européens ont beau en employer le langage, la variabilité des actes témoigne de la difficulté de conduire une politique au sein d'une telle organisation collective, et des visées stratégiques à l'origine de celle-ci. On ne peut donc reconnaître de spécificité normative à l'Union européenne.





## SECONDE PARTIE. LES ALEAS DE LA PROMOTION DES NORMES SUR LE TERRAIN

A l'étude du modèle de coopération au développement envisagé dans son ensemble, laisse place l'étude d'un objet plus spécifique : les instruments de la politique de coopération au développement par le biais desquels l'Union européenne soutient des projets de développement. Ces projets constituent un acte tangible qui « donne à voir » l'Union. Ils montrent qu'elle dispose aussi de compétences en matière de politiques distributives<sup>1168</sup>. Au-delà, ils permettent de comprendre comment les acteurs européens (les délégations) appliquent les consignes émises par l'administration centrale (la Commission européenne), et dans quelle mesure ils s'emploient à diffuser les normes constitutives européennes. Une analyse plus fine de la pratique de l'UE en matière de coopération au développement, une observation concrète des projets de terrain financés et soutenus par l'UE, et de la manière dont les acteurs européens conduisent ces projets, nous fourniront une idée plus claire de ce qui est à l'œuvre dans la coopération au développement sur le terrain. Pour ce faire, nous nous intéresserons plus particulièrement aux projets de soutien à la réforme pénitentiaire apporté par l'UE aux Etats tiers.

Il s'agit donc d'aller au-delà des discours généraux de l'UE en matière de développement, ou plutôt en-deçà, pour observer la manière dont est menée concrètement l'aide au développement. Nous analyserons la parole de ceux qui proposent, définissent, conduisent et encadrent les projets de développement en matière pénitentiaire sur le terrain, pour le compte de l'UE.

---

<sup>1168</sup> « The EC (represented by the European Commission) is a development actor in its own right. The fact that the Union formulates and implements such a policy is in itself rather remarkable, since it is first and foremost a 'regulatory state' ». Orbie, J. et Versluys, H., « The European Union's International Development Policy... », in Orbie, J. (dir.), *op.cit.*, p.68

La compétence de l'UE est en effet plus importante dans le domaine de la régulation que dans celui des politiques distributives. V. Majone, G., « The European Community Between Social Policy and Social Regulation », *JCMS*, 1993 ; Casella Colombeau, S., « Types de politiques publiques », in Boussaguet, L. *et.al.* (dir.), *op.cit.*, pp.657-665 (sur la typologie de Theodore J. Lowi et ses suites).

Michel Foucault avait écrit que « la « réforme » de la prison est à peu près contemporaine de la prison elle-même<sup>1169</sup> ». La prison n'est pas un domaine abandonné. La recherche d'améliorations est perpétuelle, pour cette « détestable solution dont on ne saurait faire l'économie<sup>1170</sup> ». La question pénitentiaire a toujours fait l'objet d'une circulation internationale des modèles et des idées de réforme<sup>1171</sup>. L'exécution des peines, plus largement, est certes un domaine régalien politiquement sensible pour un Etat. Mais, parce que les gouvernements sont régulièrement en recherche de solutions face aux paradoxes inhérents au modèle de l'exécution des peines, ce domaine situé au croisement des enjeux de droits de l'homme et de gestion administrative se prête particulièrement bien à la coopération internationale, qui favorise une transmission de pratiques et une diffusion de normes. Comment l'UE remplit-elle le rôle qu'elle s'est assigné ? Quelle place tient la diffusion des normes dans les projets ?

Nous avons affirmé plus haut que la place institutionnelle de la coopération au développement au sein de l'action extérieure ne permettait pas d'accorder à l'UE une quelconque spécificité normative. Il convient à présent d'interroger à nouveau cette qualification de l'UE qu'est la puissance normative, en la confrontant cette fois-ci *aux instruments* de la coopération au développement et à *leur application locale*. Un second niveau d'analyse vient s'ajouter au premier, l'analyse empirique des projets de réforme pénitentiaire, qui permettra d'approfondir notre étude de la coopération au développement. Les diverses questions soulevées dans cette seconde partie reviennent à s'interroger sur la capacité et la volonté dont peut faire preuve l'UE, quand il s'agit de tirer parti des relations qu'elle a tissées avec les Etats partenaires et qui se matérialisent dans des projets d'assistance technique et financière. Si, par ses *discours* en matière de coopération au développement, l'UE a pu se présenter comme une puissance normative, il n'est pas certain que l'analyse des projets pénitentiaires offre une image aussi catégorique. Les acteurs de l'UE sont souvent tombés dans le piège de l'emphase, créant ainsi un fossé large et difficile à combler entre les paroles et les actes.

---

<sup>1169</sup> Foucault, M., *Surveiller et punir, naissance de la prison*, [1975], 2008, p.271

<sup>1170</sup> Foucault, M., *op.cit.*, p.268

<sup>1171</sup> V. les écrits de Martine Kaluszynski, p.ex. « De Tocqueville à Urvoas, la tradition des voyages pénitentiaires », art. non publié accessible en ligne sur HAL, 2011, « Le développement du placement sous surveillance électronique en Europe : genèses, circulation des modèles et diversité des problématiques » in Froment, J.-C. et Kaluszynski, M. (dir.), *Justice et Technologies. Surveillance électronique en Europe*, 2007 ; v. aussi Bernault, F. (dir.), *Enfermement, prison et châtements en Afrique du XIXe siècle à nos jours*, 1999, sur la diffusion du modèle des prisons en Afrique.



L'étude des projets en matière pénitentiaire vient à nouveau fortement nuancer l'image de puissance normative que tire traditionnellement l'UE de son action en matière de coopération au développement. L'analyse se penchera sur la définition et l'identification des projets (Titre 1), avant de se concentrer sur leur mise en œuvre (Titre 2). Tant au niveau de l'opérationnalisation des normes dans les projets, faible (Titre 1), qu'au niveau de l'apport des projets de réforme administrative, limité (Titre 2), la volonté comme les capacités européennes sont restreintes. Les acteurs européens prêtent d'autres qualités à ces projets que la diffusion normative.



## TITRE 1. LA FAIBLE OPERATIONNALISATION DES NORMES DANS LES PROJETS

La coopération au développement a pour ambition, par la mise en œuvre de projets et programmes d'assistance technique, de promouvoir les valeurs constitutives européennes et de lutter contre la pauvreté. Mais les valeurs et normes constitutives inscrites dans les traités restent générales, elles n'offrent pas nécessairement de guide d'action pour élaborer les projets. Dans chaque contexte spécifique et pour chaque objet, se pose donc la question de l'opérationnalisation des normes constitutives européennes. Le domaine pénitentiaire n'échappe pas à cette difficulté.

D'autant que, en soutenant la réforme pénitentiaire dans les Etats tiers, l'Union européenne investit un domaine pour lequel elle ne dispose d'aucune compétence interne – et n'a donc pas développé de modèle pénitentiaire européen. Les systèmes pénitentiaires européens se caractérisent par leur diversité. Les acteurs communautaires ne se sont qu'incidemment penchés sur la question de la garantie des normes constitutives au sein du système pénitentiaire. Comment, dès lors, proposer aux Etats bénéficiaires une traduction opérationnelle des normes constitutives européennes, applicable au domaine pénitentiaire ? Est-ce que le travail de définition et la structure des projets laissent apparaître la promotion de ses normes comme une préoccupation majeure de l'Union ? Nous analyserons la marge de manœuvre de l'UE, l'éventuel volontarisme des acteurs européens, et les méthodes auxquelles ils recourent pour soutenir des projets dans un domaine que l'UE, en interne, découvre progressivement.

Le travail de définition des projets traité dans ce premier titre, sous l'angle des normes que l'UE prévoit de diffuser (chapitre 1) et sous l'angle du rôle des acteurs en présence dans la définition des projets (chapitre 2), dévoile une oscillation de la coopération au développement européenne entre l'engagement et le retrait, apportant des nuances à l'affirmation selon laquelle les actions européennes tendent, parfois, vers la puissance normative. A nouveau, les normes constitutives représentent un cadre général de comportement dans lequel des stratégies plus instrumentales sont mises en œuvre par les acteurs européens comme par les bénéficiaires.





## Chapitre 1 : L'expérience limitée de l'UE en matière pénitentiaire

Pour pouvoir diffuser des normes hors des frontières européennes, encore faut-il que l'Union européenne dispose de normes à diffuser. La coopération au développement dispose, pour promouvoir les valeurs constitutives européennes, d'instruments spécifiques, matérialisés par les projets mis en œuvre dans les Etats bénéficiaires. Ces projets impliquent une traduction concrète des valeurs constitutives, sous forme d'objectifs normatifs et d'activités au service de ces objectifs, adaptés au contexte pénitentiaire.

Pour comprendre clairement la situation de l'Union dans le domaine de l'exécution des peines, il faut donc examiner si celle-ci dispose d'un modèle pénitentiaire européen qu'elle pourrait diffuser hors de ses frontières. Cette question implique de s'arrêter, dans un premier temps, sur la répartition des compétences au sein même de l'UE, pour ensuite pouvoir identifier les normes qu'elle diffuse dans les projets.

L'intérêt européen pour le domaine de l'exécution des peines paraît relativement récent et lié aux préoccupations pour la sécurité interne. L'exécution des peines demeurant une compétence nationale, l'UE n'a pas développé de normes pénitentiaires communautaires (section A). Puisque la coopération au développement lui permet cependant d'intervenir dans la réforme de systèmes pénitentiaires hors de ses frontières, l'Union diffuse alors des normes empruntées (section B).

### ***Section A. L'absence de normes pénitentiaires communautaires***

Le pouvoir de juger et de sanctionner constitue l'un des éléments de la puissance d'Etat<sup>1172</sup>, et participe donc de la souveraineté de l'Etat. Mais les Etats membres de l'Union européenne ont accepté d'exercer en commun certains éléments de leur souveraineté matérielle, et l'incursion européenne dans les questions pénales est allée croissant. Si l'exécution des peines reste une compétence réservée des Etats membres (paragraphe 1), ceux-ci n'appréciant que modérément de se dessaisir des compétences qui relèvent de leurs prérogatives de souveraineté, l'Union a cependant commencé à intervenir dans certains champs du domaine

---

<sup>1172</sup> L'on suit ici Raymond Carré de Malberg, qui distingue la souveraineté, qualité suprême du pouvoir des Etats souverains, et la « puissance d'Etat », c'est-à-dire ce pouvoir envisagé dans ses éléments actifs.

pénal, pour des raisons de sécurité et de « territoire pertinent » pour traiter la criminalité. Entre protection des libertés et garantie des droits, et exigence de sécurité, l'UE s'ouvre à la réflexion sur l'exécution des peines (paragraphe 2) – en tâchant de respecter les susceptibilités des Etats membres sur la répartition des compétences.

## **§1 – L'exécution des peines, compétence réservée des Etats membres**

L'exécution des peines reste une compétence régaliennne et nationale (1), et l'observation des textes comme de la pratique dans les Etats membres révèle une grande diversité entre ceux-ci, signe de traditions juridiques variées (2). Dès lors, on ne peut parler de modèle pénitentiaire européen, que l'Union européenne pourrait diffuser dans les pays tiers<sup>1173</sup>.

### **1. Une compétence régaliennne et nationale**

La souveraineté caractéristique des Etats s'accompagne de prérogatives, qui permettent aux Etats d'exister en tant que puissances publiques. Ces prérogatives regroupent les fonctions législative, exécutive et juridictionnelle, et s'accompagnent de moyens matériels de puissance publique (le domaine public, l'armée, la police et la monnaie). L'Etat détient, comme le déclarait Bodin en se référant au souverain, un pouvoir ultime de sanction<sup>1174</sup>, qui lui permet de commander par la « loi » et de faire appliquer son commandement<sup>1175</sup>. « Les marques de souveraineté dérivent toutes de la puissance de donner la loi<sup>1176</sup> ».

Au sens sociologique, l'Etat constitue une communauté politique particulière puisqu'elle détient « le monopole de la violence physique légitime » pour exercer le contrôle social, comme l'a décrit Weber :

« L'Etat est cette communauté humaine qui, à l'intérieur d'un territoire déterminé (le « territoire » appartient à sa caractérisation), revendique pour elle-même et parvient à imposer le monopole de la violence physique légitime. Car ce qui est spécifique à l'époque présente est que tous les autres groupements ou toutes les autres personnes individuelles ne

---

<sup>1173</sup> D'autres chercheurs ont débuté leur réflexion sur la projection de l'UE au-delà de ses frontières en recherchant l'existence d'un modèle européen, dans leur domaine de recherche. V., sur l'absence de modèle européen en matière de police, et les difficultés que cela entraîne lorsque l'UE réclame des réformes policières en Bosnie, Juncos, A., « Europeanization by Decree ? The Case of Police Reform in Bosnia », *JCMS*, 2011, pp.384 et s.

<sup>1174</sup> Le « droit de punir », ou *jus puniendi*

<sup>1175</sup> Bodin, J., *Les six livres de la République*, 1576, cité par Beaud, O., *La puissance de l'Etat*, 1994, pp.69 et s.

<sup>1176</sup> Beaud, O., *op.cit.*, p.142



se voient accorder le droit à la violence physique que dans la mesure où l'Etat la tolère de leur part : il passe pour la source unique du « droit » à la violence<sup>1177</sup> ».

Ainsi, l'Etat seul peut exercer la contrainte ou en autoriser l'exercice<sup>1178</sup>. Cela lui permet de garantir des libertés effectives aux individus, souligne Catherine Colliot-Thélène : « La contrainte étatique (là où l'Etat a réussi à imposer son hégémonie sur les « communautés de droit » concurrentes) est la condition d'existence des droits effectifs<sup>1179</sup> ». Par la contrainte, l'Etat fait exister les droits.

Ainsi, la justice, rendue aujourd'hui au nom du peuple, est étroitement liée à la souveraineté étatique. L'Etat détient le monopole du pouvoir de punir, dont la traduction concrète est cette violence, la contrainte physique exercée sur les corps des personnes suspectées et condamnées<sup>1180</sup>. En démocratie, ce sont les représentants du peuple, détenteur de la souveraineté, qui adoptent la loi. Ils définissent ainsi les comportements répréhensibles et les peines qu'encourent les individus n'ayant pas respecté la loi<sup>1181</sup>, selon le principe de légalité des délits et des peines. La justice, pouvoir indépendant, exerce le pouvoir de juger et de punir ces individus, dans le respect des lois. L'exécutif a pour tâche de prendre en charge l'exécution des peines, parmi lesquelles la détention des personnes condamnées, avec pour mission principale de garantir la sécurité<sup>1182</sup> et l'ordre public. Le pouvoir de punir et de juger nécessite donc une légitimité démocratique pour pouvoir s'exercer<sup>1183</sup>.

Depuis les débuts de la construction européenne, le droit communautaire entre cependant dans ce domaine traditionnellement réservé des Etats qu'est le droit pénal, et cette influence

---

<sup>1177</sup> Weber, M., « Politik als Beruf », in *Max Weber Gesamtausgabe*, 17/1, Tübingen : Mohr/Siebeck, [1919] 1992, trad. et cit. par Colliot-Thélène, C., « La fin du monopole de la violence légitime ? », *RECEO*, 2003, p.6. L'auteur souligne que Weber s'interroge sur la nature et l'extension du pouvoir de l'Etat, et non sur son fondement, c'est-à-dire sa justification (pp.26-27). Il faut entendre « légitime », ici, non dans le sens de « justifiée », mais comme « accomplie conformément aux normes du système », valide. Il s'agit donc d'une légitimité interne, à relier à la souveraineté. Troper, M., « Théorie sociologique et théorie juridique de l'Etat », in Badie, B. et Déloye, Y. (dir.), *Le temps de l'Etat, Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, 2007, pp.263-265

<sup>1178</sup> Colliot-Thélène, C., *op.cit.*, p.16

<sup>1179</sup> *Op.cit.*, p.26

<sup>1180</sup> Foucault, M., *op.cit.*

<sup>1181</sup> V., pour la France, l'art.34 de la Constitution du 4 octobre 1958

<sup>1182</sup> Péchillon, E., *Sécurité et droit du service public pénitentiaire*, 1998

<sup>1183</sup> V., not., European Criminal Policy Initiative, *Manifeste pour une politique criminelle européenne*, 2009, dans lequel des professeurs de droit pénal issus de dix pays européens rappellent l'adage « *nulla poena sine lege parlamentaria* », c'est-à-dire la nécessité d'une loi adoptée par le Parlement pour conférer une légitimité démocratique au droit pénal.

va croissant<sup>1184</sup>. Le traité de Lisbonne consacre ainsi la compétence de l'Union européenne pour « établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière résultant du caractère ou des incidences de ces infractions ou d'un besoin particulier de les combattre sur des bases communes<sup>1185</sup> ». L'Espace de liberté, sécurité et justice (ELSJ)<sup>1186</sup> est une « compétence partagée » entre l'UE et les Etats membres<sup>1187</sup>.

De manière générale, si les Etats membres de l'Union conservent leur souveraineté formelle, indivisible, la souveraineté matérielle de ces Etats – définie par les prérogatives élémentaires qui font exister l'Etat comme puissance publique – s'est trouvée restreinte par la construction européenne<sup>1188</sup>. Les Etats membres de l'Union ont en effet choisi d'exercer en commun certaines compétences, voire de transférer certaines compétences au niveau communautaire, avec le traité de Lisbonne<sup>1189</sup>. Plus largement, le droit communautaire influe aussi sur la manière dont les Etats exercent les compétences qu'ils conservent<sup>1190</sup>, et la jurisprudence de la Cour de justice sur la répartition des compétences<sup>1191</sup>. La matière pénale se trouve progressivement transformée par ces diverses influences européennes<sup>1192</sup>.

<sup>1184</sup> Simon, D., « Constitution, souveraineté pénale, droit communautaire », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2009. Denys Simon distingue trois mouvements qui affectent le droit pénal des Etats. D'abord, depuis les débuts de la construction européenne, existe une « interférence classique » : « le droit communautaire est venu encadrer le pouvoir de sanction du législateur national d'une part, et, d'autre part, imposer aux autorités nationales l'adoption d'incriminations et de sanctions destinées à assurer le respect du droit communautaire ». Ensuite, la coopération en matière de JAI et la construction de l'ELSJ ont abouti progressivement à une « communautarisation des sanctions ». Enfin, « le développement de la Communauté de droit et de l'Union de droit a eu pour conséquences d'imposer dans le champ communautaire une garantie des droits fondamentaux qui affecte le contenu des règles substantielles du droit répressif ».

V. aussi Gindre, E., *L'émergence d'un droit pénal de l'Union européenne*, 2009 ; Giudicelli-Delage, G. et Lazerges, C. (dir.), *Le droit pénal de l'Union européenne au lendemain du traité de Lisbonne*, 2012

<sup>1185</sup> Art.83 TFUE, *J.O.* n°C.83, 30 mars 2010

<sup>1186</sup> La construction de l'Union comme ELSJ doit permettre d'assurer la protection et la sécurité des citoyens, sans pour autant retirer aux Etats leur responsabilité en matière d'ordre public et de sécurité nationale.

<sup>1187</sup> Art.4.2 TFUE, *op.cit.*

<sup>1188</sup> Dumont, H., « La notion juridique de souveraineté aujourd'hui : de l'absolu au relatif », 1997, in Behrendt, C. et Bouhon, F., *Introduction à la théorie générale de l'Etat, Recueil de textes*, 2009 ; Troper, M., « Comment la Constitution de 1958 définit la souveraineté nationale ? », Site internet du Conseil constitutionnel, *La Constitution en 20 questions*, Question n°5, 2008 [consulté le 19 avril 2012]

<sup>1189</sup> Le traité de Lisbonne reconnaît explicitement une compétence pénale à l'Union européenne dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale. TFUE, chap.4, *J.O.* n°C.83, 30 mars 2010 ; Jessberger, F. et Kretschmer, K., « L'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 30 juin 2009 et les implications du traité de Lisbonne sur le droit pénal européen », *RSC*, 2010 ; Rubi-Cavagna, E., « Réflexions sur l'harmonisation des incriminations et des sanctions pénales prévue par le traité de Lisbonne », *RSC*, 2009, p.501 ; Commission européenne, *Vers une politique de l'UE en matière pénale : assurer une mise en œuvre efficace des politiques de l'UE au moyen du droit pénal*, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2011) 573, 20 septembre 2011

<sup>1190</sup> Ainsi, le « droit de punir » comme le « droit ne pas punir » des Etats ont été atteints, souligne G. Giudicelli-Delage. « Introduction générale », in Giudicelli-Delage, G. et Lazerges, C. (dir.), *op.cit.*, p.17

<sup>1191</sup> Caille, P., « L'essor du droit pénal communautaire », *RDP*, 2009. L'auteur mentionne les arrêts de la CJCE du 13 septembre 2005 (CJCE, aff. C-176/03, Commission c./ Conseil, Rec. I-7879 : la Communauté européenne est compétente pour obliger les Etats membres à prévoir des sanctions pénales afin de protéger l'environnement)



En matière d'exécution des peines, les Etats membres conservent, pour l'heure, leur pleine compétence, comme le rappellent régulièrement Commission et Conseil, interpellés par les parlementaires européens<sup>1193</sup>. Certains développements au sein de l'UE, dans le cadre de la construction de l'ELSJ prévu par le traité d'Amsterdam<sup>1194</sup>, à la suite de la coopération en matière de justice et affaires intérieures initiée par le troisième pilier du traité de Maastricht, ont cependant une incidence sur l'exécution des peines. Il en est ainsi des décisions-cadres concernant la coopération en matière pénale, qui visent l'exécution d'une peine prononcée par une juridiction d'un autre Etat membre<sup>1195</sup>. Ces instruments ont pour objet de mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions en matière pénale, lancé au sommet européen de Cardiff en 1998<sup>1196</sup> et confirmé au sommet de Tampere en 1999<sup>1197</sup>. Citons, entre autres, la décision-cadre du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres<sup>1198</sup>, aux fins de poursuites et d'exécution d'une condamnation à une peine d'emprisonnement, qui remplace (et simplifie) le système d'extradition ; la décision-cadre du 27 novembre 2008 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements en matière pénale prononçant des peines ou des mesures privatives de liberté aux fins de leur exécution dans l'Union européenne<sup>1199</sup>, dont le but est de « faciliter la réinsertion sociale de la personne condamnée, de reconnaître un jugement et d'exécuter la condamnation<sup>1200</sup> » ; et la décision-cadre du 27 novembre 2008

---

et du 23 octobre 2007 (CJCE, aff.C-440/05, Commission et Parlement européen c./ Conseil UE, Rec. I-9097 : la Communauté européenne est compétente pour obliger les Etats membres à prévoir des sanctions pénales afin de lutter contre la pollution causée par les navires) ; Giudicelli-Delage, G. et Manacorda, S. (dir.), *Cour de justice et justice pénale en Europe*, 2010 ; M. Van de Kerchove insiste sur le « contrôle juridictionnel timide exercé quant au respect du principe » de subsidiarité par la CJUE. « Le principe de subsidiarité », in Giudicelli-Delage, G. et Lazerges, C. (dir.), *op.cit.*, p.46

<sup>1192</sup> Simon, D., *op.cit.*

<sup>1193</sup> Les parlementaires européens posent régulièrement des questions au sujet des conditions pénitentiaires au sein de l'Union, et dans les Etats candidats. La Commission et le Conseil rappellent alors que le domaine pénitentiaire relève des Etats membres. Ils interviennent cependant auprès des Etats candidats, sur ces questions. V. p.ex. la question de Frieda Brepoels à la Commission, sur l'harmonisation européenne de la législation en matière d'établissements pénitentiaires (8 juillet 2008) ; et la question de Jeanine Hennis-Plasschaert au Conseil sur les conditions de vie dans les prisons grecques (6 mai 2008), ainsi que les réponses, *J.O.* n°C.999, 1<sup>er</sup> janvier 2009

<sup>1194</sup> Art.2 TUE, *J.O.* n°C.340, 10 novembre 1997

<sup>1195</sup> Weyembergh, A., « La peine dans l'Union européenne : quel équilibre entre reconnaissance mutuelle et rapprochement des législations ? », in Tulkens, F., Cartuyvels, Y. et Guillain, C. (dir.), *La peine dans tous ses états, Hommage à Michel Van de Kerchove*, 2011. Certains des instruments cités ci-dessous remplacent, entre Etats membres de l'Union européenne, les conventions du Conseil de l'Europe, qui n'ont pas remporté un franc succès, au vu des ratifications limitées (p.164)

<sup>1196</sup> Conseil européen de Cardiff, *Conclusions de la présidence*, SN/150/1/98, 15 et 16 juin 1998, §39

<sup>1197</sup> Conseil européen de Tampere, *Conclusions de la présidence*, SN/200/99, 15 et 16 octobre 1999, §33

<sup>1198</sup> Conseil de l'Union européenne, Décision-cadre n°2002/584/JAI, *J.O.* n°L.190, 18 juillet 2002

<sup>1199</sup> Conseil de l'Union européenne, Décision-cadre n°2008/909/JAI, *J.O.* n°L.327, 5 décembre 2008

<sup>1200</sup> « Si en principe le consentement de la personne concernée est toujours requis, des exceptions, plus nombreuses qu'auparavant, sont prévues [... à l'art. 6§2]. Il n'en demeure pas moins que l'absence de



concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements et aux décisions de probation aux fins de la surveillance des mesures de probation et des peines de substitution<sup>1201</sup>. La transposition de ces décisions-cadre dans les droits nationaux a fait apparaître des difficultés, tant en termes de délai qu'en termes de fidélité<sup>1202</sup>, illustrant certaines réticences des Etats membres<sup>1203</sup>. Il convient de rappeler aussi que, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'outil de la décision-cadre a été remplacé par la directive, adoptée selon la procédure législative ordinaire<sup>1204</sup>.

Ces décisions ouvrent la voie à des discussions concernant la diversité qui caractérise les régimes d'exécution des peines dans l'espace européen. Pour l'heure, les Etats membres restent cependant maîtres de l'exécution des peines<sup>1205</sup>.

## 2. La diversité des traditions juridiques européennes

L'article 4 du TUE affirme que « [L'Union] respecte les fonctions essentielles de l'Etat, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque Etat membre<sup>1206</sup> ». Le TFUE ajoute que « L'Union constitue

---

consentement de la personne est difficile à concilier avec l'objectif de réhabilitation sociale ». Weyembergh, A., in Tulkens, F., Cartuyvels, Y. et Guillain, C. (dir.), *op.cit.*, p.169

<sup>1201</sup> Conseil de l'Union européenne, Décision-cadre n°2008/947/JAI, *J.O.* n°L.337, 16 décembre 2008

<sup>1202</sup> Weyembergh, A., in Tulkens, F., Cartuyvels, Y. et Guillain, C. (dir.), *op.cit.*, pp.170 et s. ; Massé, M., « La reconnaissance mutuelle », in Giudicelli-Delage, G. et Lazerges, C. (dir.), *op.cit.*

<sup>1203</sup> La réticence des Etats ne pouvait être vaincue, en raison de la compétence limitée de la CJUE sur le troisième pilier. Herlin-Karnell, E., « The Lisbon Treaty. A critical analysis of its impact on EU criminal law », *Eu crim. The European Criminal Association's Forum*, 2010, p.59

<sup>1204</sup> « Avant le traité de Lisbonne, le cadre juridique applicable à la plus grande partie de la législation en matière pénale souffrait d'un certain nombre de défauts, dont, principalement, la nécessité d'une approbation à l'unanimité par les Etats membres, la consultation du Parlement européen uniquement et l'absence de possibilité de recours en manquement devant la Cour de justice pour assurer une mise en oeuvre correcte par les Etats membres. Le nouveau dispositif juridique confère un rôle important au Parlement européen, à travers la procédure de codécision, tandis que la Cour de justice de l'Union européenne peut désormais exercer un véritable contrôle juridictionnel. Le Conseil peut adopter une proposition si une majorité qualifiée d'Etats membres y est favorable ». Commission européenne, *Vers une politique de l'UE en matière pénale : assurer une mise en œuvre efficace des politiques de l'UE au moyen du droit pénal*, Communication au Parlement, au Conseil, au Conseil économique et social européen et au Comité des régions, COM(2011) 573, 20 septembre 2011. Le traité prévoit cependant un « frein de secours », ou « *emergency brake* ». (Art.82.3 TFUE, *J.O.* n°C.83, 30 mars 2010).

V. Herlin-Karnell, E., *op.cit.* ; Giudicelli-Delage, G. et Lazerges, C. (dir.), *op.cit.*

<sup>1205</sup> Jessberger, F. et Kretschmer, K., *op.cit.*

<sup>1206</sup> Art.4 TUE, *J.O.* n°C.83, 30 mars 2010

un espace de liberté, de sécurité et de justice, dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des Etats membres<sup>1207</sup> ».

Il est vrai que, bien qu'il existe une « harmonisation des idées<sup>1208</sup> », la diversité règne dans le domaine pénal des Etats membres, de l'incrimination à l'exécution des peines. Des taux de détention très variés en sont le reflet<sup>1209</sup>. Globalement, le taux le plus faible concerne les pays scandinaves, tandis que les pays d'Europe de l'Est présentent les taux les plus importants<sup>1210</sup>. La tradition juridique de chaque Etat peut, en partie, expliquer certains choix opérés. Ainsi, les pays de *common law* n'ont pas la même conception du rôle de l'Etat que les pays de droit civil, en Europe continentale. Cela peut avoir des conséquences en matière pénitentiaire, par exemple, la privatisation, totale ou partielle, des établissements pénitentiaires, ne sera pas abordée de la même manière<sup>1211</sup>. Certains établissements du Royaume-Uni sont totalement gérés par une personne privée<sup>1212</sup>, alors qu'en France, les fonctions de direction, de greffe et de surveillance des détenus ne peuvent être remplies que par des fonctionnaires du service public, tandis que les autres missions peuvent être menées en gestion déléguée<sup>1213</sup>. Par ailleurs, le taux de prévenus diffère entre les pays relevant du modèle de la *common law*, où le recours à l'enfermement, conçu comme dernier recours, est peu élevé, et les pays relevant

---

<sup>1207</sup> Art. 67§1 TFUE, *J.O.* n°C.83, 30 mars 2010. L'art.72 TFUE ajoute que « Le présent titre ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure ». V. aussi l'art.276 TFUE (Cour de justice).

La diversité des systèmes administratifs européens est souvent présentée comme une richesse, par les fonctionnaires de la Commission européenne, par exemple : « I think that the EU is the only donor that has the benefit of 27 national administrations, that can share their experience, and systems, performance, failures », *Entretien avec des responsables thématiques, EuropeAid, Direction E (Soutien à la qualité des opérations), E4 (gouvernance, droits de l'homme, démocratie), décembre 2009*

<sup>1208</sup> Bacigalupo, E., « L'exécution des peines », in Delmas-Marty, M. *et.al.* (dir.), *L'harmonisation des sanctions pénales en Europe*, 2003, p.418. L'auteur mentionne « la suspension conditionnelle de l'exécution et la liberté conditionnelle du condamné », « acceptées par toutes les législations qui ont fait l'objet de notre étude ».

<sup>1209</sup> Suivant les Etats membres, la population carcérale diffère également dans sa composition. Ainsi, en Suède, il est procédé à plus d'incarcérations qu'en Allemagne, mais pour une durée d'incarcération réelle plus courte. En Autriche, en Espagne et en Bulgarie, la durée de la détention est très longue, mais le risque d'être incarcéré est moins grand qu'en Slovaquie, en Croatie ou en Norvège. Dünkel, F. et Snacken, S., *Les prisons en Europe*, 2005, p.30

<sup>1210</sup> *Ibid.* ; v. annexe 12

<sup>1211</sup> Dünkel, F. et Snacken, S., *op.cit.*, p.38

<sup>1212</sup> Les « *contracted out prisons* » sont autorisées depuis le *Criminal Justice Act* de 1991 en Angleterre et au Pays de Galles. On compte 14 prisons privées au Royaume-Uni (contre 126 prisons publiques), détenant 14% de la population carcérale, selon le *Prison Reform Trust* (Site internet du *Prison Reform Trust*, « Privatisation will not rehabilitate our prisons », 28 mars 2011).

<sup>1213</sup> Loi n°87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, art.2, not. « Dans les établissements pénitentiaires, les fonctions autres que celles de direction, de greffe et de surveillance peuvent être confiées à des personnes de droit public ou de droit privé habilitées, dans des conditions définies par un décret en Conseil d'Etat. Ces personnes peuvent être choisies dans le cadre des marchés prévus au deuxième alinéa ».

du modèle inquisitoire, où « l'enfermement est souvent utilisé comme un moyen de pression sur l'accusé afin qu'il reconnaisse ses torts<sup>1214</sup> ».

Les normes divergent entre les Etats membres en matière **d'exécution des peines**<sup>1215</sup>. Les Etats ont en effet tous accepté le principe d'individualisation de la peine, et introduit dans leur droit pénal des systèmes de condamnation conditionnelle pour les courtes peines privatives de liberté, et de libération conditionnelle pour les peines plus longues, dans le cadre d'une réflexion sur l'utilité de la privation de liberté pour les auteurs d'infractions. Aussi, « L'exécution de la peine ne [dépend] pas seulement des conditions générales appliquées de façon uniforme dans tous les cas, mais aussi des caractéristiques personnelles du sujet condamné<sup>1216</sup> ». Dès lors, il existe une inégalité dans l'exécution de la peine, cette inégalité étant perçue comme rationnelle et utile, car elle répond à un enjeu de prévention. De plus, les modalités de mise en œuvre de ces mesures divergent fortement suivant les normes des Etats membres, tant au niveau de la condamnation conditionnelle que de la libération conditionnelle<sup>1217</sup>. Le recours même à ces mesures varie suivant les Etats membres<sup>1218</sup>. Or, « Le régime de l'exécution de la peine, plus ou moins rigoureux, modifie également la gravité de la peine<sup>1219</sup> ».

L'exécution des peines prend des formes de plus en plus variées, avec le recours croissant à des alternatives à l'incarcération, que l'on peut considérer comme des « peines restrictives de liberté<sup>1220</sup> », tel le placement sous surveillance électronique, par exemple. Ce recours est

---

<sup>1214</sup> L'auteur entend par « prévenus », toutes les personnes qui n'ont pas fait l'objet d'un jugement définitif. Morel-d'Arleux, J., « Les prisons françaises et européennes : différentes ou semblables ? », *Pouvoirs*, 2010, p.164. V. aussi « Pre-trial detention in the European Union, An Analysis of Minimum Standards in Pre-trial Detention and the Grounds for Regular Review in the Member States of the EU », étude réalisée en 2009 par les universités de Tilburg, Pays-Bas, et de Greifswald, Allemagne, commandée et financée par la Commission européenne

<sup>1215</sup> V. p. ex. les enquêtes récentes menées pour le compte de la Commission européenne : Vermeulen, G. *et.al.*, *Cross-border execution of judgements involving deprivation of liberty in the EU, Overcoming legal and practical problems through flanking measures*, IRCP Series, vol.40, 2011 ; Vermeulen, G. *et.al.*, *Material detention conditions, execution of custodial sentences and prisoner transfer in the EU Member States*, IRCP Series, vol.41, 2011

<sup>1216</sup> Bacigalupo, E., in Delmas-Marty, M. *et.al.* (dir.), *op.cit.*, p.419

<sup>1217</sup> V. Bacigalupo, E., in Delmas-Marty, M. *et.al.* (dir.), *op.cit.* A noter que l'on peut parler de modèles de libération conditionnelle : le système en place sur le continent est discrétionnaire, alors que la Suède a développé un système de libération d'office. Entre les deux, on trouve le système mixte développé en Angleterre et au Pays de Galles. Reposant sur une démarche pragmatique, il combine une procédure automatique pour les courtes peines, et personnalisée pour les longues peines. Tournier, P., « Les systèmes de libération sous condition dans les Etats membres du Conseil de l'Europe », *Champ pénal*, 2004

<sup>1218</sup> Dünkler, F. et Snacken, S., *op.cit.*

<sup>1219</sup> Bacigalupo, E., in Delmas-Marty, M. *et.al.* (dir.), *op.cit.*, p.420

<sup>1220</sup> *Op.cit.*, p.426



récent et inégal dans les Etats européens<sup>1221</sup>. Par ailleurs, les catégories d'établissements pénitentiaires ne sont pas les mêmes dans tous les Etats membres. Signalons ainsi qu'en Europe du Nord existe un modèle ouvert de détention (la « prison ouverte ») particulièrement développé. Au Danemark, 34% du nombre total de places dans les établissements pénitentiaires est affecté au régime ouvert de détention, 32% en Finlande, 24% en Suède, contre 18% au Luxembourg, 8% en Angleterre, 7% en Belgique, 3% en Pologne et 0.2% en France<sup>1222</sup>. Les pratiques au sein des établissements diffèrent également selon les Etats membres. La participation des détenus à la vie de l'établissement, par exemple, grâce à des comités consultatifs, est courante aux Pays-Bas, au Danemark, en Angleterre, au Pays de Galles et en Allemagne<sup>1223</sup>. La France n'en est, pour l'heure, qu'aux expérimentations, afin de se conformer aux règles pénitentiaires européennes. Enfin, au niveau du contrôle des établissements pénitentiaires, il convient de souligner que les Etats membres de l'Union européenne n'ont pas tous ratifié le protocole facultatif à la Convention des Nations unies contre la torture (OPCAT<sup>1224</sup>) entré en vigueur en 2006, qui prévoit l'établissement d'un mécanisme national de prévention des mauvais traitements des détenus basé sur des visites des lieux de détention<sup>1225</sup>.

Il existe enfin des différences importantes en matière de **politique pénale** entre les Etats membres de l'UE, bien que l'on observe un durcissement global des peines<sup>1226</sup>, notamment pour les crimes sexuels et le trafic de stupéfiants. Les pays scandinaves se distinguent en ce qu'ils ont pu maintenir une certaine stabilité de leur population carcérale<sup>1227</sup>. La Finlande a même réussi, par la pratique judiciaire puis par des réformes législatives, à réduire

<sup>1221</sup> La surveillance électronique a pris place, soit sous la forme de dispositifs expérimentaux, soit directement, d'abord en Grande-Bretagne (1988), puis en Suède (1994), aux Pays-Bas (1995), en Belgique (1999), en France, en Espagne et en Allemagne (2000), en Italie (2001), au Portugal (2002), puis, plus récemment, au Danemark (2005), en Autriche et en Norvège (2008). Devresse, M.-S., « Vers de nouvelles frontières de la pénalité, le cas de la surveillance électronique des condamnés », *Politix*, 2012, p.97

<sup>1222</sup> La prison ouverte est un établissement pénitentiaire dans lequel « les mesures préventives contre l'évasion ne résident pas dans des obstacles matériels tels que murs, serrures, barreaux ou gardes supplémentaires ». Le chiffre français fait référence à la prison de Casabianda (194 places). Ministère de la Justice français, Gontard, P.-R., *Mission d'étude de faisabilité : le régime ouvert de détention peut-il être étendu dans le champ pénitentiaire français ?*, Synthèse du rapport, mars 2010, p.2

<sup>1223</sup> Dünkel, F. et Snacken, S., *op.cit.*, p.65 ; Bishop, N., « La participation des personnes détenues à l'organisation de la vie en détention », *Champ pénal*, 2006

<sup>1224</sup> Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, signé à New York, le 18 décembre 2002 et entré en vigueur le 22 juin 2006

<sup>1225</sup> Les Etats membres suivants avaient signé l'OPCAT, mais ne l'avaient pas encore ratifié à la fin du mois de novembre 2012 : Autriche, Belgique, Finlande, Irlande, Italie et Portugal.

<sup>1226</sup> L'Union européenne n'est pas étrangère à ce durcissement des peines.

<sup>1227</sup> Dünkel, F. et Snacken, S., *op.cit.*, p.31

considérablement la population carcérale sur le long terme, entre le milieu des années 1960 et la fin des années 1990<sup>1228</sup>.

Bien qu'au niveau général des idées, les régimes d'exécution des peines se rejoignent, la diversité des modalités concrètes et des pratiques ne permet pas de conclure qu'il existe un modèle pénitentiaire de l'UE, qu'il serait possible d'exporter ailleurs. Chaque Etat développe, dans un respect relatif<sup>1229</sup> des standards européens définis au sein du Conseil de l'Europe<sup>1230</sup>, son propre régime d'exécution des peines. Malgré le caractère national de cette compétence, les organes de l'UE se penchent progressivement sur les questions pénitentiaires, dans un cadre juridique strictement défini.

## **§2 – Quelques ouvertures à la réflexion pénitentiaire dans le cadre de l'Union**

La compétence en matière d'exécution des peines est du ressort des Etats membres, mais les organes européens ont eu l'occasion de s'intéresser progressivement à la question pénitentiaire, dans des contextes bien spécifiques. La manière dont cet intérêt a évolué témoigne de la construction progressive de l'Union européenne comme espace de coopération en matière de sécurité, et des nouvelles interrogations que cela pose ; ainsi que de la manière dont une problématique peut être progressivement construite comme « collective ». C'est d'abord par le biais de la préoccupation pour les conditions de détention au sein de l'Union, et de la question de la garantie des droits des personnes privées de liberté, que les organes européens se sont saisis du sujet pénitentiaire (1). Ensuite, la construction de l'ELSJ a impliqué une réflexion menée par la Commission européenne sur la confiance mutuelle et, partant, sur les différences existant entre les régimes d'exécution des peines dans les Etats membres. Ces différences sont-elles préjudiciables à la reconnaissance mutuelle ?

---

<sup>1228</sup> La situation est plus fluctuante depuis lors : la population carcérale a crû à partir de 1999, à cause de nouvelles incriminations et de la croissance de la durée de la détention provisoire, dans un contexte économique moins favorable. Depuis 2005, le ministère de la Justice s'emploie à « contrôler le taux de détention », ce qui inverse à nouveau la tendance. Lappi-Seppälä, T., « Criminology, crime and criminal justice in Finland », *Eur. J. Criminol.*, 2012

<sup>1229</sup> Belda, B., *Les droits de l'homme des personnes privées de liberté : contribution à l'étude du pouvoir normatif de la Cour européenne des droits de l'homme*, 2010. V. aussi les rapports du Comité européen pour la prévention de la torture.

<sup>1230</sup> Van Zyl Smit, D. et Snacken, S., *Principles of European Prison Law and Policy*, 2009 ; Murdoch, J., *Le traitement des détenus, Critères européens*, 2007

La discussion continue, encadrée par la prudence des Etats membres, protecteurs de leurs prérogatives (2).

## **1. Une préoccupation pour les droits des détenus**

Les droits des détenus constituent depuis longtemps une préoccupation pour les parlementaires européens, qui ont appelé à plusieurs reprises les Etats membres à assurer aux détenus des conditions de détention décentes. Par ailleurs, les organes européens ont été amenés à se pencher sur la question pénitentiaire, lorsqu'ils ont analysé le respect par les Etats candidats des critères d'adhésion à l'Union européenne.

**L'activisme parlementaire.** Dès le milieu des années 1990, le Parlement européen a vivement critiqué les conditions de détention en Europe, malgré le fait que l'Union ne soit pas directement compétente pour traiter ce sujet. Relais des inquiétudes de l'opinion publique, le Parlement s'est traditionnellement illustré par sa préoccupation constante pour les droits de l'homme. On peut en grande partie attribuer aux parlementaires européens l'origine de l'attention portée par l'UE aux droits de l'homme, notamment en matière d'action extérieure<sup>1231</sup>. Les parlementaires se sont penchés sur les conditions carcérales en Europe au moyen de l'adoption de plusieurs résolutions dénonçant les conditions de détention dans les prisons européennes<sup>1232</sup>. Si ces résolutions n'ont pas de caractère contraignant pour les Etats membres, elles ont cependant le mérite de rappeler l'importance que revêt le droit des détenus, et d'appeler les Etats à engager une réflexion sur la fonction de la peine. Les parlementaires adoptent d'ailleurs un propos plutôt direct, interpellant les Etats. Soutenant en 2004 les membres de l'Assemblée du Conseil de l'Europe qui préconisaient l'adoption d'une Charte pénitentiaire européenne, ils ont appelé l'UE à prendre le relais « en cas d'échec » de l'élaboration de cette Charte au niveau du Conseil de l'Europe<sup>1233</sup>. Ils jouent ainsi un rôle d'aiguillon, rappelant régulièrement aux dirigeants que les sujets abordés au sein de l'UE sont affaire de politique, et pas uniquement de gestion, et doivent être traités selon les valeurs constitutives européennes.

---

<sup>1231</sup> Fierro, E., *op.cit.*, pp.46 ; 59

<sup>1232</sup> V. annexe 13

<sup>1233</sup> Parlement européen, *Recommandation à l'intention du Conseil sur les droits des détenus dans l'Union européenne*, 9 mars 2004, *J.O.* n°C.102, 28 avril 2004, p.31. Le Conseil des ministres du Conseil de l'Europe a préféré s'en tenir aux instruments existants (V. Recommandations 1656, 27 avril 2004, et 1747, 29 mai 2006).



**Les conditions d'adhésion à l'Union européenne.** Bien que la question pénitentiaire n'entre pas dans les compétences de l'UE, les organes européens se sont intéressés aux conditions pénitentiaires à l'occasion du processus d'adhésion des Etats candidats à l'UE, durant les années 2000. La conditionnalité d'adhésion conduit l'UE à intervenir dans des domaines relevant, dans l'ordre juridique européen, de la compétence des Etats<sup>1234</sup>. Les conditions de détention sont ainsi examinées dans le cadre de l'étude du respect du critère politique par l'Etat candidat<sup>1235</sup>, dans le cadre du critère d'efficacité de l'administration (capacité d'absorption de l'acquis)<sup>1236</sup>, mais aussi, plus récemment, dans le cadre du critère d'intégration de l'acquis communautaire. Selon le nouveau chapitre 23 de l'acquis communautaire, « Pouvoir judiciaire et droits fondamentaux<sup>1237</sup> », les Etats candidats doivent disposer d'un système judiciaire « indépendant et efficace », ce qui nécessite à la fois que ceux-ci mettent en place des moyens de lutter contre la corruption, et que soient garantis les droits et libertés des citoyens<sup>1238</sup>. Ainsi, les Etats candidats pourront à terme participer pleinement à l'ELSJ. Avec ce nouveau chapitre, une attention plus fine qu'auparavant est accordée au système d'exécution des peines.

Lorsqu'un pays exprime son souhait d'adhérer à l'UE, et qu'il en fait formellement la demande au Conseil, celui-ci sollicite de la Commission européenne un examen de la situation de l'Etat candidat par rapport aux critères d'adhésion. La Commission européenne se base sur les informations livrées par l'Etat candidat<sup>1239</sup>, les rapports des Etats membres, du Parlement européen, et les informations publiées par les organisations internationales et les IFI, pour produire une recommandation envoyée au Conseil, sur l'opportunité de reconnaître

---

<sup>1234</sup> Grabbe, H., *op.cit.*, p.36

<sup>1235</sup> V. annexe 15. Dès 1998, pour remplir le critère politique, la Lettonie avait dû poursuivre un objectif de moyen terme d'amélioration du système judiciaire et des conditions pénitentiaires. Grabbe, H., *op.cit.*, p.16.

<sup>1236</sup> Commission européenne, *Guide to the main administrative structures required for implementing the acquis*, Guide de travail informel à titre indicatif, 2005

<sup>1237</sup> Jusqu'à l'élargissement de 2007 inclus, le cadre de négociation pour l'absorption de l'acquis communautaire comprenait 31 chapitres. Depuis, il a été rationalisé pour faciliter une meilleure intégration de l'acquis par les Etats candidats, et comprend 35 chapitres, dont ce nouveau chapitre 23, intitulé en anglais « *Judiciary and Fundamental Rights* », permettant de recueillir une partie des textes qui relevaient du chapitre JAI (24), d'inclure la législation récente adoptée par l'Union, et de s'assurer, plus en amont du processus d'adhésion, que les Etats candidats disposent d'un système judiciaire correct (V. le « consensus renouvelé sur l'élargissement » du Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la présidence*, 16879/1/06, 15 décembre 2006, p.2 et s.).

La traduction française de « *judiciary* », dans le titre du chapitre 23, varie de « pouvoir judiciaire » à « appareil judiciaire », en passant par « système » ou « secteur ».

<sup>1238</sup> Site internet *Europa*, Commission européenne > Elargissement, « Comment un pays rejoint l'UE ? », [consulté le 30 avril 2012]

<sup>1239</sup> La Commission envoie un questionnaire aux Etats candidats, qui s'efforcent d'y répondre le plus rapidement et le plus complètement possible. Le questionnaire soumis par la Commission européenne à la Croatie en juillet 2003 comportait 4560 questions, dont 1200 appelant une réponse statistique.

cet Etat comme candidat et d'ouvrir des négociations d'adhésion. Le Conseil se prononce à l'unanimité.

En cas d'accord, avant l'ouverture proprement dite des négociations, une phase préparatoire permet de mesurer le degré de préparation du pays candidat, l'état d'alignement de sa législation sur l'acquis européen, et d'évaluer quels chapitres de l'acquis pourront être ouverts à la négociation. Le pays candidat et la Commission européenne conduisent ensemble cet exercice conjoint d'évaluation appelé « *screening*<sup>1240</sup> ». Puis le Conseil décide à l'unanimité comment il sera procédé à l'intégration progressive de l'acquis. Les négociations se déroulent chapitre par chapitre, en commençant par les moins ardues.

La question de l'exécution des peines dans les Etats candidats est abordée dès la première évaluation de la Commission, qui s'intéresse à la législation en vigueur dans l'Etat candidat. Cette évaluation se base principalement sur un questionnaire envoyé à l'Etat « aspirant-candidat », qui comprend des questions relatives à tous les critères, dont le critère politique et le chapitre 23 de l'acquis communautaire<sup>1241</sup>. La Commission interroge ainsi le gouvernement sur les règles de procédure en matière de détention provisoire, de garantie d'une détention humaine et sûre, et les règles permettant de prévenir et punir la torture et les traitements ou punitions inhumains ou dégradants dans les lieux de détention. Concernant les peines de prison, la Commission souhaite connaître le nombre de détenus que compte l'Etat et la place dont dispose chaque détenu, la procédure en cas de mauvais traitement des détenus, l'existence d'une séparation entre prévenus et condamnés, le traitement des femmes détenues, des enfants, des détenus souffrant de maladie mentale, l'existence d'alternatives à l'incarcération et à la détention provisoire (ainsi que leur degré d'utilisation). La Commission pointe donc ici des domaines de l'acquis tirés des textes du Conseil de l'Europe et de la Charte des droits fondamentaux : prohibition de la torture, conditions de détention « humaines », alternatives à la détention. Le chapitre 23 est constitué d'un acquis moins précis que d'autres chapitres, puisqu'il recoupe le critère politique et regroupe principalement des principes en matière de justice et de droits fondamentaux, plutôt que des règles spécifiques<sup>1242</sup>. Il n'existe pas nécessairement une seule façon de garantir ces droits et ces

---

<sup>1240</sup> La Commission européenne traduit parfois ce terme par « criblage », dans le sens de « passer au crible ».

<sup>1241</sup> V. annexe 15.

<sup>1242</sup> L'acquis du chapitre 23 est résumé, p.ex., dans Commission européenne, *Croatia Screening Report, Chapter 23*, 27 juin 2007, v. annexe 14.

principes, de plus, cet acquis est assez « mouvant<sup>1243</sup> » puisqu'il évolue avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) et de la CJUE. Dans sa réponse au questionnaire, le pays candidat doit à la fois fournir des informations sur l'état de la législation et, dans une moindre mesure, des statistiques et des informations concernant les pratiques concrètes, comme lorsque la Commission souhaite connaître la durée moyenne de la détention provisoire. Globalement, à ce stade, c'est l'état de la législation qui importe le plus.

Lors du « *screening* », les thèmes sont évalués selon le même schéma par la Commission européenne<sup>1244</sup>. Cela lui permet de pointer les domaines qui nécessitent un effort d'alignement plus important de l'Etat candidat et d'évaluer la capacité administrative du candidat à fournir ces efforts. Elle traite alors du droit mais aussi des pratiques, soulignant ce qui lui apparaît critiquable<sup>1245</sup>. Cependant, dans le domaine pénitentiaire, examiné principalement par le biais des droits fondamentaux, la Commission a tendance à peu détailler ce qui est requis de l'Etat candidat. Elle souhaite que des réformes soient entreprises pour améliorer la situation (le fonctionnement de l'administration, les modalités de l'exécution des peines, les conditions de détention), sans pour autant spécifier lesquelles. La Commission laisse l'Etat libre de déterminer les moyens politico-administratifs par lesquels il peut atteindre cet objectif global d'amélioration<sup>1246</sup>. Comme le remarquait Judith Kelley à propos des politiques sur les minorités dans le cadre de l'adhésion, « L'UE ne dictait pas tant la formulation d'une politique publique, qu'elle insistait sur la nécessité de s'occuper des problèmes cruciaux de manière satisfaisante<sup>1247</sup> ». On l'observe dans les rapports sur les

---

<sup>1243</sup> H. Grabbe estime ainsi que les critères d'adhésion présentent un « problème de cible mouvante ». Grabbe, H., *op.cit.*, p.31

<sup>1244</sup> V. annexe 15.

<sup>1245</sup> P. ex., concernant la Croatie : « « [La Constitution et les codes] prévoient la prohibition de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Ce droit est généralement respecté en pratique [...]. Cependant, il reste des progrès à faire pour améliorer les conditions pénitentiaires plus généralement. [...] Ni le nombre d'employés dans le réseau des prisons, y compris les surveillants, ni leur formation ne sont adéquats ». Commission européenne, *Croatia Screening Report*, *op.cit.*, p.22

<sup>1246</sup> H. Grabbe avait remarqué que les politiques d'accession étaient moins détaillées « dans les domaines qui sont situés en dehors de la politique réglementaire », au sein des Partenariats d'accession lancés à partir de 1998. L'objectif est d'obtenir des politiques cohérentes et des institutions qui fonctionnent, et il revient à l'aspirant-candidat de définir comment atteindre cet objectif. Grabbe, H., *op.cit.*, p.24 ; Coman, R., « Les défis de l'eupéanisation dans la réforme du système judiciaire roumain post-communiste », *RFSP*, 2006, p.1000

<sup>1247</sup> Kelley, J., « International Actors on the Domestic Scene... », *op.cit.*, p.429. En V.O. : « The EU, however, rarely dictated the formulation of policy as much as it stressed the need to address critical issues satisfactorily »



progrès des Etats candidats : la Commission souligne les efforts faits, les réformes entreprises, *etc*<sup>1248</sup>.

Remarquons, enfin, que, si les Etats candidats sont observés de manière attentive par la Commission, les problèmes que celle-ci soulève ne sont pas réglés dans les « anciens » Etats membres : presque tous les Etats souffrent de problèmes de surpopulation carcérale, au moins dans certains types d'établissements, et de conditions de détention dégradées. La CourEDH l'a souligné à maintes reprises<sup>1249</sup>. Plus généralement, tenter de répondre à la surpopulation implique un débat démocratique approfondi et un choix de société. Les gouvernements des Etats membres ne semblent pas nécessairement prêts à s'attaquer à un sujet générateur de coûts politiques.

Il est par ailleurs intéressant de constater que la Commission européenne a employé la même méthode du questionnaire-type pour élaborer des « profils de gouvernance » dans le cadre de la coopération avec les Etats ACP<sup>1250</sup>, afin d'évaluer la situation de chaque Etat partenaire au regard des critères fixés par la Commission européenne, mais sans que l'Etat en question participe à l'élaboration du profil<sup>1251</sup>.

« Le profil de gouvernance est un outil de programmation. Son principal objet est de contribuer à déterminer des domaines de coopération spécifiques (faiblesses) et à fixer des critères de référence et des objectifs de réforme (engagements des autorités nationales) ou des indicateurs de performance sectoriels si la gouvernance est un domaine de concentration. Il contribue à évaluer dans quelle mesure les engagements pris par le pays partenaire sont pertinents, ambitieux et crédibles pour la «tranche incitative»<sup>1252</sup> ».

Le questionnaire-type élaboré par la DG Développement afin de rédiger les profils de gouvernance, contient une question à propos du domaine pénitentiaire :

« Dans l'exercice de ses fonctions, le système répressif (police, juges, système pénitentiaire) garantit-il la sécurité des citoyens et le respect de la loi, les droits de l'homme étant eux-mêmes respectés ? Les peines sont-elles proportionnelles aux actes commis ? Les conditions carcérales respectent-elles la dignité humaine ?<sup>1253</sup> »

---

<sup>1248</sup> V. p.ex. Commission européenne, *Analytical Report Accompanying the document « Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union »*, Document de travail, SEC(2011) 1208, 12 octobre 2011, pp.24-25

<sup>1249</sup> Belda, B., *op.cit.* ; Murdoch, J., *op.cit.*

<sup>1250</sup> Commission européenne, *Document de travail accompagnant la communication intitulée « La gouvernance dans le consensus européen pour le développement »*, SEC(2006) 1020, 30 août 2006, annexe 2

<sup>1251</sup> L'Etat reçoit le profil réalisé par la délégation de l'Union européenne et peut alors proposer des pistes de réforme.

<sup>1252</sup> Commission européenne, *Document de travail...*, SEC(2006) 1020, *op.cit.*, annexe 2

<sup>1253</sup> *Ibid.*

La question paraît bien vaste. Les critères auxquels elle fait implicitement référence ne sont pas si évidents. La Commission ne peut s'appuyer ici sur l'acquis communautaire, elle ne peut que rappeler les engagements internationaux pris par les Etats. Par l'orientation des questions posées, elle fait aussi appel à des normes générales implicites de « bonne » gouvernance.

Ainsi, c'est d'abord sous l'angle des droits des détenus que les acteurs européens se sont penchés sur la question pénitentiaire, avec l'insistance du Parlement et les préoccupations de la Commission européenne pour la situation des détenus dans les Etats candidats. La Commission a abordé les modalités d'exécution des peines dans ces Etats, à la fois du point de vue du droit applicable et des pratiques ; tandis que le Parlement a très tôt pointé les mauvaises conditions de détention dans les Etats membres de l'UE, en citant des faits. Plus récemment, le Parlement s'est saisi de la construction de l'ELSJ pour demander une harmonisation européenne de la législation sur les conditions de détention. La construction de l'ELSJ est un second facteur de l'ouverture européenne à la réflexion pénitentiaire, là encore, abordée sous l'angle des droits des détenus – y compris à travers une certaine instrumentalisation de ces droits par la Commission.

## **2. Une réflexion autour de la confiance mutuelle**

Les parlementaires européens dénonçaient depuis le milieu des années 1990 les conditions de détention dans les Etats membres de l'Union européenne, ils ont vu en la construction de l'ELSJ prévue par le traité d'Amsterdam, un contexte favorable à leurs revendications, et appellent à présent à l'adoption de « normes minimales quant aux conditions d'incarcération et de détention, ainsi qu'un socle commun de droits pour les détenus dans l'ensemble de l'Union<sup>1254</sup> ». Les parlementaires arguent en effet que le principe de reconnaissance mutuelle, à la base des décisions-cadre prises pour matérialiser l'ELSJ, nécessite un rapprochement des législations et une harmonisation des règles en matière pénitentiaire<sup>1255</sup>.

---

<sup>1254</sup> Parlement européen, Programme pluriannuel 2010-2014 concernant l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, *Résolution sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens – programme de Stockholm*, 25 novembre 2009, J.O. n°C.285E, 21 octobre 2010, par.112

<sup>1255</sup> *Ibid.* Il faut cependant souligner que le principe pragmatique de reconnaissance mutuelle, soutenu par les Britanniques, a été préféré comme principe de construction de l'espace judiciaire, à l'harmonisation prônée par la France. Christophe Tchakaloff, M.-F., « L'influence de l'environnement européen », in Cadet, L. et Richer, L. (dir.), *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, 2003, p.71

Le principe de reconnaissance mutuelle, selon Gilles de Kerchove, haut fonctionnaire européen,

« signifie que les décisions judiciaires, présentencielles et définitives, rendues dans un Etat membre doivent être reconnues et exécutées dans un autre Etat membre en dépit des différences éventuelles entre le droit pénal de l'Etat d'émission et celui de l'Etat d'exécution<sup>1256</sup> ».

Le mandat d'arrêt européen prévoit ainsi qu'une personne condamnée dans un Etat puisse être envoyée dans un autre Etat pour purger sa peine, sans que son consentement soit nécessaire. Aussi, comme le remarque le même auteur, « Le quasi-automatisme que postule le principe de reconnaissance mutuelle suppose un degré de confiance très élevé des juges les uns à l'égard des autres, que les droits fondamentaux seront protégés<sup>1257</sup> ». Le niveau de garantie des droits fondamentaux – tant lors du jugement que de la détention – doit être le même (et élevé) dans tous les Etats du système, pour que le mandat d'arrêt européen fonctionne sans attenter aux droits des personnes mises en cause<sup>1258</sup>. L'UE s'est penchée sur la question des droits procéduraux fondamentaux, notamment à travers une feuille de route du Conseil « Justice »<sup>1259</sup>.

Gilles de Kerchove entrevoit trois moyens d'assurer la confiance mutuelle : la formation des magistrats, la définition de mécanismes d'évaluation de la qualité de la justice, ainsi que le rapprochement des législations pénales des Etats membres, tant au niveau procédural que matériel<sup>1260</sup>. Le TUE prévoit cette dernière possibilité, « si nécessaire<sup>1261</sup> ». Aussi, le Parlement européen a régulièrement appelé la Commission à intervenir, estimant que la situation pénitentiaire actuelle ne permettait pas cette confiance mutuelle et le respect des droits des détenus<sup>1262</sup>.

---

<sup>1256</sup> Kerchove, G. de, « Respect des droits fondamentaux : contrainte ou condition de réalisation de l'espace pénal européen ? », in Candela Soriano, M. (dir.), *Les droits de l'homme dans les politiques de l'Union européenne*, 2006, p.270

<sup>1257</sup> Kerchove, G. de, in Candela Soriano, M. (dir.), *op.cit.*, p.271

<sup>1258</sup> L'art. 19§2 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit ainsi que « Nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un Etat où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants ».

<sup>1259</sup> Conseil de l'Union européenne, *Procedural rights in criminal proceedings*, 14828/09, 23 octobre 2009. La Commission avait présenté en 2004 une proposition de décision-cadre, mais certains Etats membres ne l'ont pas soutenue (COM(2004) 328)

<sup>1260</sup> Kerchove, G. de, in Candela Soriano, M. (dir.), *op.cit.*, p.272

<sup>1261</sup> Art.67.3 TFUE, ex-art.29 TUE, J.O. n°C.83, 30 mars 2010. V. aussi art.82 TFUE.

<sup>1262</sup> « Cela fait maintenant plusieurs années que le Parlement européen appelle la Commission à prendre des mesures sur diverses questions dans le domaine de la détention ». Commission européenne, *Renforcer la confiance mutuelle dans l'espace judiciaire européen – Livre vert sur l'application de la législation de l'UE en matière de justice pénale dans le domaine de la détention*, COM(2011) 327, 14 juin 2011, p.2



Le Conseil européen avait également souhaité lancer la réflexion dans le Programme de Stockholm :

« Le Conseil européen considère qu'il conviendrait d'entreprendre des efforts en vue de renforcer la confiance mutuelle et de rendre plus efficace le principe de la reconnaissance mutuelle dans le domaine de la détention. Il convient de poursuivre les efforts visant à promouvoir l'échange de bonnes pratiques et de soutenir la mise en œuvre des règles pénitentiaires européennes approuvées par le Conseil de l'Europe. On pourrait également se pencher sur des questions telles que les mesures de substitution à l'emprisonnement, les projets pilotes en matière de détention et les bonnes pratiques en matière de gestion des prisons. La Commission est invitée à approfondir la réflexion sur cette question dans le cadre des possibilités offertes par le traité de Lisbonne<sup>1263</sup> ».

Aussi, la Commission européenne a lancé en 2011 une consultation publique, afin de déterminer si les questions relatives à la détention influencent la confiance mutuelle<sup>1264</sup>. Elargissant quelque peu sa réponse à la demande du Conseil qui concernait uniquement la détention provisoire<sup>1265</sup>, la Commission s'engage donc sur le terrain des conditions de détention et de la détention provisoire, bien que celles-ci relèvent de la responsabilité des Etats membres.

Le livre vert s'apparente d'ailleurs à un vaste exercice de justification de l'empiètement de la Commission sur ce domaine de compétence étatique. Elle mobilise l'argument des droits des détenus, par le biais d'une réflexion sur la fragilité de la confiance mutuelle :

« Le surpeuplement des prisons et des allégations de mauvais traitement des détenus peuvent ébranler la confiance sur laquelle est fondée la coopération judiciaire au sein de l'Union européenne<sup>1266</sup> ».

La Commission explique en effet craindre que la confiance mutuelle ne soit menacée par des conditions de détention non conformes aux droits des détenus dans certains Etats membres, et par les différences qui existent entre Etats membres, ce qui risque d'empêcher le bon fonctionnement des instruments de reconnaissance mutuelle.

« Les disparités entre les lois des États membres qui régissent l'exécution des peines privatives de liberté risquent de compromettre la bonne application de la décision-cadre<sup>1267</sup> ».

---

<sup>1263</sup> Conseil européen, *Le Programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens*, 2010/C 115/01, J.O. n°C.115, 4 mai 2010, p.14

<sup>1264</sup> Commission européenne, *Livre vert sur l'application de la législation de l'UE en matière de justice pénale dans le domaine de la détention*, op.cit.

<sup>1265</sup> Conseil de l'Union européenne, *Procedural rights in criminal proceedings*, 14828/09, 23 octobre 2009, p.2

<sup>1266</sup> Commission européenne, *Livre vert...*, op.cit., p.4

<sup>1267</sup> La Commission européenne fait référence à la décision-cadre de 2008 relative au transfèrement des détenus. *Ibid.*, p.6

L'une des questions posées porte plus précisément sur l'opportunité d'élaborer des règles minimales sur la durée de la détention provisoire maximale et le réexamen périodique de la détention, au sein de l'UE<sup>1268</sup>.

Les craintes de la Commission n'apparaissent pas infondées, au regard des multiples condamnations de certains Etats membres par la CourEDH<sup>1269</sup>, parce que les conditions de détention subies par le requérant violaient l'article 3 de la CEDH, et donc les droits fondamentaux des personnes détenues<sup>1270</sup>. Les rapports du CPT pointent également des conditions de détention très difficiles dans certains Etats membres de l'UE, et d'importants dysfonctionnements en matière de détention provisoire<sup>1271</sup>. La Commission se saisit donc habilement de l'enjeu des droits des détenus, pour tenter de renforcer les instruments de reconnaissance mutuelle. Mais elle se saisit moins habilement de l'argument de la diversité, en insinuant que celle-ci est en soi génératrice de dysfonctionnements<sup>1272</sup>. Les Etats répondent donc sur ce terrain.

Les réponses recueillies par la Commission, de la part des Etats membres<sup>1273</sup>, font apparaître une grande fermeté de ton, malgré des nuances. Les Etats membres ne souhaitent généralement pas que la Commission fasse une proposition pour instaurer des normes minimales favorisant la confiance mutuelle<sup>1274</sup>. Ils ont globalement répondu que les

---

<sup>1268</sup> On reconnaît là la rhétorique européenne habituelle : « La règle constamment vérifiée dans la rhétorique institutionnelle européenne est de diagnostiquer un manque en reconnaissant les carences du présent ; ce manque ne peut être comblé que par un surcroît d'intégration et de coopération entre les Etats membres ». Forêt, F., *Légitimer l'Europe*, op.cit., pp.120-121

<sup>1269</sup> Sudre, F., op.cit., pp.325 et s. ; Belda, B., op.cit.

<sup>1270</sup> Comme la Commission européenne le souligne elle-même : Commission européenne, *Rapport sur la mise en œuvre, depuis 2007, de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres*, Rapport au Parlement européen et au Conseil, COM(2011) 175, 11 avril 2011, p.7

<sup>1271</sup> Murdoch, J., op.cit., chap.4 ; Conseil de l'Europe, CPT, *Normes du CPT*, 2010 ; v. aussi les rapports par pays.

<sup>1272</sup> L'argument est classique en matière pénale, v. Van de Kerchove, M., « Le principe de subsidiarité », in Giudicelli-Delage, G. et Lazerges, C. (dir.), op.cit.

La méthode de la Commission nous rappelle une remarque formulée par Yves Mény à propos de l'effort des autorités de Bruxelles pour faire converger les systèmes nationaux, « à la fois légitime et excessif », en raison notamment du zèle de la bureaucratie européenne : « Il y a parfois du jacobin dans le fédéralisme communautaire ». Mény, Y., « Introduction », in Mény, Y. (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel, la greffe et le rejet*, 1993, p.30

<sup>1273</sup> Nous avons opéré un dépouillement de ces réponses, dans la limite de nos capacités linguistiques. Seules les réponses rédigées en allemand, anglais et français ont été prises en compte, sachant que nombre d'organisations et d'Etats ont répondu en anglais plutôt que dans leur langue d'origine. Les réponses sont consultables sur le site internet de la Commission européenne, à l'adresse suivante :

[http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/110614\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/110614_en.htm) [consulté le 2 mai 2012]. De plus, la Commission a publié, à la fin du mois d'octobre 2012, une analyse des réponses, accessible à la même adresse, qui inclut également les réponses issues d'organisations « de la société civile » et d'ONG.

<sup>1274</sup> La réponse la plus nuancée est celle de la Finlande, qui d'un côté affirme ne pas voir d'obstacles à l'adoption de règles minimales européennes concernant le réexamen périodique de la détention provisoire, tant

instruments de contrôle et les règles existant au niveau international et du Conseil de l'Europe suffisaient<sup>1275</sup>, et suggéré à la Commission de soutenir financièrement leur promotion ou d'organiser une mise en commun des « bonnes pratiques »<sup>1276</sup>. Certains gouvernements estiment que les craintes exprimées par la Commission, sur le fait que les différences entre conditions de détention réduiraient la confiance mutuelle, ne sont pas étayées<sup>1277</sup>. Selon la réponse française,

« Le manque de données objectives permettant de comparer les systèmes juridiques de chaque Etat membre [...] ne permet pas de conclure, comme le fait la Commission, que les différences des législations nationales nuisent à l'application entre Etats membres du principe de reconnaissance mutuelle, et sont un obstacle à la réduction de la détention provisoire. [...] La France n'estime pas qu'il soit nécessaire de procéder au rapprochement des législations des Etats-membres dans [le domaine de la détention provisoire], aucun besoin évident dans ce sens n'étant apparu dans la pratique, sans doute parce que les différences existant entre les législations des Etats-membres ne sont finalement pas significatives<sup>1278</sup> ».

Les Etats membres apparaissent dans l'ensemble peu convaincus par les arguments de la Commission, et assez méfiants quant à ses propositions. On peut conclure, avec Daniel Flore, que « L'espace de justice européen permet la libre circulation de la condamnation, mais n'entraîne pas de lui-même une approche européenne de la peine et de son exécution<sup>1279</sup> ». Bien que l'on imagine que la compétence de l'UE en ce domaine pourrait être reconnue, tant qu'il s'agit uniquement de déterminer des normes minimales facilitant la reconnaissance mutuelle – et donc dans le cadre des instruments de coopération pénale<sup>1280</sup> –, il est peu

---

qu'elles permettent de réduire la durée de la détention provisoire, et de l'autre, estime que le soin de réglementer devrait être laissé aux Etats membres. Ministère de la justice finlandais, *Answers of Finland*, 30 novembre 2011

<sup>1275</sup> « De par la pression tant politique que morale de les observer, les Règles [pénitentiaires européennes] revêtent une grande importance pour la législation interne ainsi que dans la pratique, même si – comme il a déjà été dit – elles n'ont pas encore, pour diverses raisons, été transposées à un niveau uniforme dans tous les Etats membres. Une législation supplémentaire par l'Union européenne n'est donc pas nécessaire en la matière ». Conférence du Conseil de l'Europe des ministres de la Justice, du 24 au 27 novembre 2010 à Istanbul, *Justice transparente et efficace et la politique pénitentiaire dans l'Europe d'aujourd'hui*, Rapport de l'Allemagne.

<sup>1276</sup> Gouvernement fédéral allemand, *Antwort der Bundesregierung zum Grünbuch*, 20 janvier 2012

Le terme de « bonnes pratiques » est traduit de l'anglais, qui utilise l'expression « *best practices* », c'est-à-dire « meilleures pratiques ».

<sup>1277</sup> Le ministère de la Sécurité et de la Justice des Pays-Bas déclare ainsi que « The statement that differences in detention conditions undermine mutual trust between the criminal justice authorities in member states lacks factual substantiation » (p.4). « The mere fact that detention conditions differ between member states is no impediment to applying the mutual recognition principle » (p.5). Teeven, F., *Government response to EU Green Paper*, 30 novembre 2011

<sup>1278</sup> Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, chef du service JAI, *Note des autorités françaises*, 21 décembre 2011, pp.11-12 ; p.16

<sup>1279</sup> Flore, D., *Droit pénal européen : les enjeux d'une justice pénale européenne*, 2009, p.613. L'auteur ajoute que « L'Union européenne, comme espace politique, rassemblé autour du respect de valeurs communes en matière de démocratie et de droits fondamentaux, est le lieu pour créer des normes minimales communes à cet égard [l'exécution des peines, et en particulier des peines privatives de liberté] ».

<sup>1280</sup> Une réflexion autour de la compétence européenne, dans le cadre de l'art.82 TFUE, a été menée. V. Vermeulen, G. *et.al.*, *Cross-border execution...*, *op.cit.*, vol.40, 2011, pp.89 et s.



probable que des initiatives soient lancées à court terme<sup>1281</sup>. La Commission devra d'abord observer la mise en œuvre des instruments existants sur une période plus longue, pour déterminer la potentielle fragilité de la confiance mutuelle, et tenter de convaincre les Etats membres.

Si les organes de l'UE ont pu se pencher sur l'exécution des peines et les conditions de détention dans les Etats membres, par le biais de la coopération en matière pénale, et parce qu'ils souhaitent garantir la sauvegarde des droits des prévenus et des détenus, leur expérience dans ce domaine est faible. Ce sont bien les Etats membres qui possèdent l'expérience et la compétence, et des organes extérieurs, le Conseil de l'Europe et les Nations unies, qui ont adopté des textes communs applicables à la détention (sur les droits fondamentaux et les standards de gestion). Non seulement il n'existe pas de normes communautaires spécifiquement pénitentiaires, mais les Etats membres ne souhaitent pas vraiment en adopter. La Commission européenne dispose paradoxalement d'une marge de manœuvre plus grande lorsqu'elle travaille avec les Etats candidats et avec les Etats partenaires que lorsqu'elle s'adresse aux Etats membres, en matière d'exécution des peines.

### ***Section B. La diffusion de normes empruntées dans les pays tiers***

Ce détour par la politique interne de l'Union européenne nous a montré les limites de son immixtion dans le domaine de l'exécution des peines. Aussi se pose la question de la manière dont interviennent les acteurs européens, lorsqu'ils ont pour mission de diffuser les normes constitutives européennes dans les pays tiers par des projets pénitentiaires.

L'Union peut intervenir sur ce type de projets, grâce à sa compétence externe en matière de droits de l'homme. La Commission européenne avait déclaré en 2006 que l'UE possédait une valeur ajoutée par rapport aux autres donateurs d'aide publique, concernant « gouvernance,

---

<sup>1281</sup> Des parlementaires européens ont posé une question orale sur la suite du livre vert. La réponse du Conseil est claire : « Des questions comme la mise en place de standards communs sur les conditions de détention, la lutte contre les abus de détention provisoire et la surpopulation, et les taux de détenus non-nationaux, se trouvent toutes en dehors du champ d'action de l'Union », déterminé par l'art.82 TFUE. Parlement européen, Question du groupe PPE à la Commission avec demande de réponse orale, *Conditions de détention dans l'Union européenne*, 26 octobre 2011. Extrait de la réponse de M. Szpunar, représentant le Conseil.

démocratie, droits de l'homme et appui aux réformes économiques et institutionnelles<sup>1282</sup> ». Or, nous l'avons vu, en matière pénitentiaire elle ne dispose que de l'expérience des Etats membres, et de normes principalement externes. La Commission va alors diffuser largement ces normes « empruntées », c'est-à-dire issues d'autres ordres juridiques.

Chaque projet soutenu par l'UE en matière pénitentiaire est présenté dans les « termes de référence » du projet, qui fournissent un panorama sur le contexte dans lequel s'inscrit le projet et expliquent sa raison d'être. Leur étude permet d'entrevoir le discours européen sur les projets eux-mêmes et de le rapporter aux activités concrètes que doivent mener les projets. L'UE fonde son intervention sur ses normes constitutives, dont elle offre une lecture particulièrement large dans ces textes (paragraphe 1). Elle favorise la diffusion de normes empruntées à d'autres ordres juridiques, encourageant par exemple les Etats bénéficiaires à respecter leurs engagements internationaux (paragraphe 2).

## **§ 1 – Les droits de l'homme comme fondement de l'intervention européenne**

Dans le cadre de la compétence externe en matière de droits de l'homme, l'Union européenne peut intervenir techniquement et financièrement pour soutenir les Etats du monde qui lui demandent une assistance pour réformer leur système pénitentiaire. L'analyse des termes de référence des projets pénitentiaires montre que les normes constituent le cadre de l'intervention européenne dans ce domaine. Les projets ont en effet pour objectif de promouvoir les valeurs constitutives européennes dans les Etats bénéficiaires. Plus largement, ces textes se réfèrent aux normes, entendues non seulement dans le sens de prescriptions juridiques, mais aussi dans le sens de prescriptions sociales, basées sur ce qui est régulier, conforme aux attentes<sup>1283</sup>. C'est par rapport à « ce qui devrait être », à une situation jugée souhaitable, qu'est évaluée la situation pénitentiaire dans l'Etat bénéficiaire. La Commission européenne construit son intervention en mettant en lumière les manques et les besoins de l'administration pénitentiaire, par rapport à une situation idéale qui n'est pour autant pas clairement définie. A la lecture des textes et à l'écoute des acteurs, on observe donc une constante référence aux normes (1), mais également un manque de précision de ces

---

<sup>1282</sup> Déclaration conjointe, *Le consensus européen*, op.cit., 2006/C 46/01, J.O. n°C.46, 24 février 2006. V. aussi Colineau, H., in Froment, J.-C. et Kaluszynski, M. (dir.), op.cit.

<sup>1283</sup> V. la définition du terme « norme », p.61

normes (2). Ce qui compte pour les acteurs européens, c'est d'améliorer la situation en réformant l'existant.

## 1. Des projets au service des normes

Dès la rédaction du projet, l'intervention européenne est justifiée par les normes constitutives européennes. Sont en effet annoncés les objectifs poursuivis par les projets, et les résultats que l'Etat bénéficiaire peut attendre du projet, généralement formulés ainsi : « un plus grand respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit ». Les projets sont censés améliorer les conditions de détention, et ce faisant les droits des détenus, et perfectionner le fonctionnement pénitentiaire, dans le sens d'un plus grand respect de l'Etat de droit. Il s'agit donc d'une justification normative, basée sur des objectifs très généraux qui seraient atteints par la mise en œuvre du projet.

« L'objectif global du programme d'amélioration des conditions de détention préventive et de respect des droits de l'homme est d'amener le Cameroun vers une situation de respect plus rigoureux des droits de l'homme par l'amélioration du fonctionnement du système carcéral et judiciaire<sup>1284</sup> ».

« Le projet a pour but d'améliorer les standards d'efficacité du management et de l'administration pour améliorer le respect des droits de l'homme dans l'exécution des peines de prison et des peines non privatives de liberté en Géorgie<sup>1285</sup> ».

« Les objectifs du programme sont d'améliorer les conditions de détention et favoriser la réinsertion des détenus dans la vie économique et sociale du pays afin de contribuer à une mise en adéquation du système pénitentiaire algérien avec les valeurs et principes partagés avec l'Union européenne et notamment la consolidation de l'Etat de droit<sup>1286</sup> ».

Les objectifs des projets sont exprimés de façon telle qu'ils correspondent à la compétence externe dont jouit l'Union en matière de droits de l'homme, et qui lui permet d'intervenir dans les Etats tiers, sur la base des souhaits de réforme exprimés par les gouvernements de ces Etats. La Commission contourne aussi, par cette formulation, les éventuelles critiques concernant sa coopération avec des Etats au régime politique peu libéral, puisque de tels projets prétendent soutenir l'ouverture politique de ces Etats.

---

<sup>1284</sup> FED, « Assistance technique au programme d'amélioration des conditions de détention et de respect des droits de l'homme – Phase II (PACDET II) » au Cameroun, 2007-2011, pour un montant de 8M€. Ref : EuropeAid/123654/D/SER/CM

<sup>1285</sup> TACIS, « Reform of the Penitentiary Service of Georgia », en Géorgie, 2004-2006, pour un montant de 1M€. Ref : EuropeAid/114150/C/SER/GE. En V.O. : « The project aims to improve standards of effectiveness of management and administration to improve the observance of human rights in the execution of custodial and non-custodial sentences in Georgia ».

<sup>1286</sup> IEVP, « Appui à la réforme du système pénitentiaire (Justice II) » en Algérie, 2008-2012, pour un montant de 17M€. Ref : EuropeAid/126398/C/SER/DZ



Les termes de référence ont cependant tendance à mobiliser les normes de façon très générale, avec un langage d'évidence. Il y a une sorte d'automatisme, observable dans la rhétorique des projets européens, à convoquer les normes (droits de l'homme et Etat de droit), qui fonctionnent comme un cadre nécessaire, sans pour autant que la question de l'opérationnalisation de ces normes soit approfondie. En effet, les textes n'expliquent pas ce que signifient concrètement ces normes en matière pénitentiaire, et ne justifient pas en quoi les actions proposées permettront d'atteindre ces normes. En fait, les normes constituent principalement le cadre juridique dans lequel prend place le projet voulu par l'Etat partenaire, qui peut parfois, dans sa dimension concrète, s'éloigner en partie de la question directe des droits de l'homme et même de l'Etat de droit.

Citons en exemple le projet algérien<sup>1287</sup>, qui recouvre trois « composantes » : la prise en charge de la population pénale et la réinsertion sociale ; l'organisation institutionnelle et la formation des personnels ; la sécurité générale et la modernisation des systèmes d'information. Le troisième volet « porte sur la gestion des détenus dangereux, *la constitution d'équipes spécialisées d'intervention* et sur la mise en œuvre des équipements de sécurité<sup>1288</sup> ». On s'éloigne ici des activités classiques visant à améliorer les conditions de détention : il s'agit plutôt d'un transfert d'expérience concernant la sécurité, notamment à partir de l'expérience française des ERIS<sup>1289</sup>.

Les textes européens détaillant les projets ne font pas l'effort de justifier théoriquement en quoi les activités proposées favorisent les normes visées<sup>1290</sup>, répondant ainsi au cadre juridique. L'absence de justification théorique peut s'expliquer, entre autres, par « une croyance irréfléchie dans les valeurs<sup>1291</sup> » qui caractériserait les acteurs européens. La politique de développement européenne est basée sur les valeurs de démocratie, bonne gouvernance, droits de l'homme et Etat de droit, qui

« bien trop souvent, cependant, [...] sont utilisées d'une manière purement rhétorique, sans aucune idée de ce qu'un terme particulier signifie, sans réelle sensibilité au fait que « la démocratie » inclut toujours un grand nombre d'éléments différents et que les gens l'interprètent de façon différente<sup>1292</sup> ».

<sup>1287</sup> IEVP, Justice II, *op.cit.*

<sup>1288</sup> *Ibid.* Nous soulignons.

<sup>1289</sup> Les Equipes régionales d'intervention et de sécurité sont implantées dans chaque direction interrégionale des services pénitentiaires. Elles ont pour mission de participer au rétablissement et au maintien de l'ordre dans les établissements pénitentiaires, par des missions ponctuelles. Ministère de la Justice et des Libertés français, *Arrêté du 24 avril 2012 portant règlement d'emploi des équipes régionales d'intervention et de sécurité de l'administration pénitentiaire*, JUSK1240026A

<sup>1290</sup> On peut prendre l'exemple des projets visant à financer la construction d'un établissement pénitentiaire dans l'Etat bénéficiaire, v. p.275

<sup>1291</sup> Vogt, H., in Mayer, H. et Vogt, H. (dir.), *op.cit.*, p.163. En V.O. : « a non-reflective belief in values »

<sup>1292</sup> *Ibid.* En V.O. : « Far too often, however, they are used in a purely rhetorical manner, without any idea of what a particular term means, without any real sensitivity to the fact that 'democracy' always includes a great number of different elements and that people interpret it in different ways »

On retrouve clairement cette faiblesse dans les documents des projets pénitentiaires. Tout se passe comme si les termes « droits de l'homme » et « Etat de droit » avaient une valeur en eux-mêmes, sans qu'il soit nécessaire de chercher à savoir ce qu'ils recouvrent dans le contexte précis de l'exécution des peines et dans le contexte précis de chaque Etat bénéficiaire. Le fait qu'un projet soit lancé dans le domaine pénitentiaire, à la demande de l'Etat bénéficiaire, suffit à satisfaire les acteurs européens et, puisqu'il est lancé, il renforcera nécessairement les droits de l'homme et l'Etat de droit.

« On s'intéresse au système pénitentiaire pour des raisons de droits de l'homme. C'est un des mécanismes de renforcement ». *Entretien avec un chef de section, Délégation de la Commission européenne en Algérie, juin 2010*

Les normes constituent donc le cadre d'intervention des projets, qui pourront cependant contenir des activités très différentes – et souvent orientées vers la réforme administrative. Les normes sont invoquées d'une manière assez mécaniste, comme le « cadre obligé » des projets. Intervenir en matière pénitentiaire, pour l'UE, c'est nécessairement asseoir la garantie des droits de l'homme et de l'Etat de droit dans le pays concerné.

## **2. Le diagnostic de la situation, ou l'écart aux normes**

Avant d'entrer dans le vif du projet, les termes de référence contiennent une première section consacrée aux « informations générales », qui doit comporter notamment une sous-section sur la « situation actuelle dans le secteur concerné »<sup>1293</sup>. Les rédacteurs<sup>1294</sup> brossent un panorama du secteur d'intervention du projet – ici, le secteur judiciaire et pénitentiaire. Ce panorama participe de la justification du projet, puisqu'il conduit à dresser un diagnostic des difficultés rencontrées dans le domaine de l'exécution des peines, et plus largement de la justice pénale, énonçant ainsi les besoins que rencontre l'administration pénitentiaire dans son travail. Le diagnostic doit couvrir une demi-page, ce qui apparaît court et relativement restrictif. La plupart des textes étudiés dépassaient le quota exigé, mais rarement une à deux pages.

Pour formuler ce diagnostic, les rédacteurs conduisent une évaluation de la situation et comparent celle-ci à plusieurs éléments.

---

<sup>1293</sup> V. Annexe 8

<sup>1294</sup> Il convient de noter que très souvent, ce travail de rédaction est sous-traité par la délégation européenne (et l'Etat bénéficiaire) à des consultants privés.

**Le cadre politico-juridique national, et son effectivité.** Tout d'abord, est rappelé le contexte politico-juridique dans lequel va se dérouler le projet : les réformes déjà adoptées, les réformes en cours et celles à prévoir, les projets gouvernementaux (« Plans », « Programmes », y compris ceux qui ont été adoptés en réponse aux demandes internationales<sup>1295</sup>), *etc.* Le fonctionnement réel du système est évalué à l'aune de ce cadre juridico-politique, ce qui conduit généralement les auteurs à insister sur le fossé très important qui sépare la réalité des textes juridiques. Le projet doit donc permettre d'adapter la réalité du fonctionnement administratif au droit – dans la mesure du possible, et selon les projets gouvernementaux.

« La Constitution du Cameroun garantit les lois fondamentales. [...] Il existe également une réglementation claire et sans équivoque qui indique quand, par qui et pour combien de temps une personne peut être détenue. Les dysfonctionnements du système judiciaire donnent, cependant, un caractère purement formel à certaines de ces garanties<sup>1296</sup> ».

**Les engagements internationaux.** Ensuite, sont énoncés les engagements internationaux de l'Etat bénéficiaire, ce qui permet de vérifier que le droit positif est à jour par rapport à ceux-ci, et de proposer éventuellement un changement législatif ou réglementaire. Les « standards » que contiennent les textes internationaux permettent aussi d'évaluer la situation concrète dans les lieux de détention.

« En comparaison des standards des Nations unies et du Conseil de l'Europe, les prisons russes ne consacrent pas une attention suffisante à la gestion de l'attitude des prisonniers ni à l'enseignement de nouvelles compétences. Le ratio détenus-surveillants est plus bas que dans les pays de l'UE<sup>1297</sup> ».

Certains diagnostics mobilisent des évaluations produites par d'autres institutions, par exemple les critiques émises par le CPT ou le Comité contre la torture des Nations unies, à l'égard des conditions pénitentiaires dans l'Etat en question.

« Exécutant son obligation d'aligner son droit interne sur ses engagements internationaux (Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants à laquelle le Cameroun a adhéré le 19/12/1986), le Cameroun adopte, en 1997, une loi incriminant la torture (Art. 132 bis du Code pénal). Malheureusement, sur les 12

---

<sup>1295</sup> Le FMI et la Banque mondiale ont par exemple mis en place en septembre 1999 le dispositif des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), élaborés par les « gouvernements des pays à faible revenu selon un processus participatif », et utilisés ensuite dans le processus d'attribution des prêts. FMI, fiche technique, avril 2012. Dans un autre registre, on peut citer le Programme national de gouvernance du Cameroun, souhaité par le président camerounais, et élaboré avec l'appui actif du PNUD à partir de janvier 1996.

<sup>1296</sup> FED, « PACDET II » au Cameroun, *op.cit.*

<sup>1297</sup> TACIS, « Alternatives to Imprisonment » en Russie, 2007-2009, pour un montant de 2,5M€. Ref : EuropeAid/123578/C/SER/RU. En V.O. : « Compared to the standards advocated by the United Nations and the Council of Europe, Russian prisons do not give sufficient attention to tackling the attitudes of prisoners or teaching them new skills. Staff ratios in prison are lower than in EU countries »



recommandations faites par le rapporteur spécial sur la torture de l'ONU [en 1999]<sup>1298</sup>, aucune n'a été suivie par le gouvernement camerounais<sup>1299</sup> ».

**Un système pénitentiaire respectueux des droits.** Plus globalement, les termes de référence évaluent les insuffisances du système et leurs causes, en se basant sur une idée générale de ce qu'est un système « efficace », qui « fonctionne », et respecte la dignité des détenus. Le fonctionnement concret est donc évalué à travers ses défaillances au regard de normes implicites, en termes de bon traitement des détenus notamment. Le diagnostic, s'attachant aussi au fonctionnement de l'administration pénitentiaire, évalue celui-ci au regard d'une idée de ce qu'est la « bonne administration ».

« Les prisonniers étant laissés sans supervision pendant de longues périodes, une culture de gang héritée de l'époque soviétique conduit à ce que les prisonniers faibles soient forcés de fournir de l'argent ou des services au groupe dominant. La nourriture est insuffisante et les standards de soins médicaux et d'installations sanitaires sont médiocres. Les opportunités de travail ou d'autres activités constructives sont extrêmement limitées et il y a peu d'essais de réhabilitation. Le contrôle des événements par l'encadrement est très faible<sup>1300</sup> ».

Un travail de diagnostic préalable, qui s'appuie sur une observation de la réalité de terrain dans le but précis de définir des besoins, conduit nécessairement à dresser un tableau d'ensemble basé sur les manques du système, les défaillances, les blocages. Un tel tableau est tiré de la subjectivité des personnes qui conduisent le diagnostic, de leurs impressions, de ce qui leur apparaît suffisant ou insuffisant, au regard de leur expérience. On peut rapprocher ce travail de l'expérience du CPT, construite au fil de ses visites. Les observations du CPT lui ont permis de dégager des normes, qui concernent donc tous les aspects de la privation de liberté<sup>1301</sup>, et sont basées *de facto* à la fois sur une opérationnalisation des normes juridiques et sur la perception subjective que les observateurs ont de la situation, au regard de ce qu'ils considèrent comme un traitement digne des détenus.

---

<sup>1298</sup> Nations Unies, Commission des droits de l'homme, 56<sup>ème</sup> session, Rapport soumis par le rapporteur spécial, Sir Nigel Rodley, en application de la résolution 1998/38 de la Commission des droits de l'homme, *Visite du rapporteur spécial au Cameroun*, E/CN.4/2000/9/Add.2, 11 novembre 1999

<sup>1299</sup> FED, « PACDET II » au Cameroun, *op.cit.*

<sup>1300</sup> TACIS, « Reform of the Penitentiary Service of Georgia », *op.cit.* En V.O. : « With prisoners left unsupervised for significant periods, a gang culture inherited from Soviet times results in weak prisoners being bullied into giving money and other services to the dominant group. Food is inadequate and the standards of healthcare and sanitation are poor. Opportunities for work or other constructive activity are extremely limited and little rehabilitation is attempted. Management's control of events is weak »

<sup>1301</sup> Les normes du CPT, tirées de ses rapports généraux, ont été regroupées dans un document : « Dans différents rapports généraux d'activités, le CPT a exposé certaines des questions de fond qu'il examine lorsqu'il effectue des visites de lieux de privation de liberté. Le Comité espère ainsi préciser clairement et par avance aux autorités nationales ses vues sur la manière dont les personnes privées de liberté doivent être traitées et, plus généralement, inciter à la discussion en ce domaine » (nous soulignons). Conseil de l'Europe, CPT, *Normes du CPT*, 2010, p.5. La révision la plus récente des RPE a elle aussi tenu compte de la contribution du CPT.

Anne Le Naëlou écrit que, par la réalisation de ce diagnostic, la coopération européenne compose « un problème à sa mesure<sup>1302</sup> ». La définition des défaillances et des besoins porte en effet en elle-même les potentielles réponses que peut apporter le projet pénitentiaire. Le projet est présenté comme une forme de « solution », sans égard pour les limites de ce type d'intervention. La méthodologie des termes de référence incite dès lors, nous semble-t-il, à proposer un projet ambitieux par rapport aux potentialités réelles<sup>1303</sup>.

Comment répondre aux besoins exposés dans les termes de référence ? Au-delà de l'objectif général des projets, dont on a vu qu'il est normatif, à quoi vont s'attacher ceux-ci ? Les projets visent à garantir le respect des normes, par l'amélioration du fonctionnement du système, qui doit permettre un meilleur respect des droits des détenus. On observe à travers les textes des termes de référence l'imprégnation de la logique **d'efficacité**<sup>1304</sup>. Les difficultés rencontrées par les établissements pénitentiaires et les détenus sont les symptômes des défaillances d'un système qui fonctionne mal, et qu'il faut donc faire marcher mieux.

« Objectif général : Contribuer à l'amélioration du système pénitentiaire conformément aux RPE et d'autres standards internationaux.

But du projet : Créer une administration pénitentiaire professionnelle, efficace et efficiente par la dissémination de pratiques pénitentiaires modèles et la promotion de la réforme pénitentiaire en Turquie en modernisant les services pénitentiaires et en contribuant à l'amélioration des conditions de détention<sup>1305</sup> ».

Pour cela, le projet peut permettre d'intervenir sur le cadre juridique, sur le fonctionnement administratif (qu'il s'agisse d'une réforme institutionnelle ou d'un renforcement des capacités administratives), et sur le cadre matériel, y compris, si cela apparaît nécessaire, par des travaux de construction.

« L'expérience a démontré que, s'il est important de donner des conseils, l'équilibre approprié entre le développement législatif, le développement institutionnel et le soutien

---

<sup>1302</sup> Le Naëlou, A., *op.cit.*, p.182

<sup>1303</sup> C'est ce qu'illustre également la formulation un peu naïve – ou tout au moins ambitieuse – des indicateurs de résultat, v. p.331

<sup>1304</sup> A « La définition canonique de l'efficacité, entendue comme la propriété de ce qui atteint son but », il faut ajouter toute la rationalité impliquée par une telle notion. V. p.ex. le riche numéro de la revue *Dissensus* intitulé « Efficacité : normes et savoirs », 2011. La définition citée est extraite de l'article de Thomas Berns (p.150), « L'efficacité comme norme ».

<sup>1305</sup> IPA, « Dissemination of Model Prison Practices and Promotion of the Prison Reform in Turkey », 2009-2011, pour un montant de 6M€. Projet mis en œuvre par le Conseil de l'Europe. Ref : TR 07 02 18. En V.O. : « Overall Objective : To contribute to the improvement of the penitentiary system in Turkey in line with European Prison Rules and other international standards.

Project purpose : To create a professional, effective and efficient prison service through dissemination of model prison practices and promotion of prison reform in Turkey by upgrading the prison services and contributing to the improvement of detention conditions ».

matériel est essentiel pour réaliser des améliorations durables. De même, une formation est plus efficace lorsqu'elle est accompagnée d'une restructuration organisationnelle<sup>1306</sup> ».

Ainsi, c'est toute la méthodologie européenne qui conduit à concevoir le projet en termes d'efficacité administrative. Parce que la définition du projet débute par un diagnostic, réalisé non seulement au regard du cadre juridique mais aussi de conceptions individuelles de ce qu'est la « bonne administration », le « traitement digne » des détenus, elle va nécessairement conduire à pointer les manques du système administratif. Dès lors, les projets vont proposer de combler ces carences, que ce soit par la réforme institutionnelle, le renforcement des capacités institutionnelles, la formation des personnels, ou la fourniture d'instruments et d'outils permettant une rationalisation du travail administratif. Une telle logique d'intervention rejoint la remarque de Marie-France Christophe Tchakaloff, selon laquelle « Les instances de l'Union européenne [...] ont] largement contribué à démontrer que la justice n'est plus un pouvoir régalien mais une simple administration<sup>1307</sup> » ; si l'on considère en effet la justice comme une simple administration, il est alors possible pour l'UE d'intervenir, dans une logique de coopération avec les autorités nationales. Mais cette lecture de la justice et, par extension, de l'exécution des peines restreint aussi la méthode de l'intervention, en la centrant sur l'efficacité administrative. Le contenu des projets s'en trouve également affecté. Le modèle politico-administratif de l'Etat bénéficiaire n'est pas remis en cause dans les projets, qui se contentent souvent de travailler à l'amélioration de son efficacité<sup>1308</sup>. La normalisation qu'introduit l'UE ne participe pas, pour autant, à une réelle ouverture du système<sup>1309</sup>.

Les projets pénitentiaires sont donc présentés comme des actions au service des normes constitutives européennes, et justifiés par les déficiences décelées dans le système pénitentiaire de l'Etat bénéficiaire. Le projet prétend répondre à ces besoins par les activités

---

<sup>1306</sup> EAR, « Reform of the Judiciary System » en Macédoine, *Sector Fiche 1.1 to Action Programme 2006 for the FYROM*, p.2. En V.O. : « Experience has demonstrated that while it is important to give advisory recommendations, an appropriate balance between legislative development, institutional development and material support is essential to realise sustainable improvements. In similar terms, the provision of training is most effective when accompanied by further organisational refining or restructuring ».

<sup>1307</sup> Christophe Tchakaloff, M.-F., in Cadet, L. et Richer, L. (dir.), *op.cit.*, p.67. V., pour une perspective plus large, Le Texier, T., « D'un principe de justice à un standard d'efficacité : la rationalité régaliennne à l'épreuve de la logique gestionnaire », *Dissensus*, 2011

<sup>1308</sup> Comme nous le verrons dans la suite de notre développement, cette intervention n'est pas pour autant anodine. Car une réflexion en termes d'efficacité peut conduire à minimiser les implications politiques des solutions proposées, ou encore à contourner le système de décision démocratique, par essence coûteux en temps.

<sup>1309</sup> V. la réflexion de Dan Kaminski sur la normalisation de la condition carcérale, Kaminski, D., « Droits des détenus, normalisation et moindre éligibilité », *Criminologie*, 2010, spéc. la conclusion, « Alors quoi ? »



décrites dans les termes de référence, mais sans argumentation théorique approfondie sur la valeur normative de ces activités ni sur leur capacité réelle. Ainsi, les activités des projets s'attachent souvent à améliorer l'efficacité administrative, et ceci est censé entraîner nécessairement un meilleur respect des droits des détenus. La référence aux normes comme la logique des projets reflètent un certain automatisme méthodologique peu propice à l'adaptation des projets aux réalités locales. Les projets s'inspirent cependant des normes pénitentiaires applicables à l'Etat bénéficiaire – même si elles ne sont pas d'origine communautaire.

## **§2 – L'importation de normes pénitentiaires**

Les projets de réforme pénitentiaire soutenus par l'Union européenne illustrent le mouvement de circulation des normes. Comme nous l'avons souligné, l'Union n'a pas d'expérience propre en matière pénitentiaire. Elle va donc importer des normes spécifiquement pénitentiaires, qui seront diffusées dans les projets. Les termes de référence des projets prennent ainsi généralement soin de rappeler les engagements internationaux de l'Etat bénéficiaire, et d'inscrire dans cette filiation l'action européenne. Les projets prévoient plus précisément de soutenir les Etats dans le respect de leurs engagements internationaux et régionaux concernant les droits de l'homme. Ces engagements font alors office de guide, car ils indiquent les voies éventuelles que peut suivre le projet. Tous les Etats partenaires ont signé des engagements internationaux qu'ils doivent honorer (1), quant aux Etats candidats, candidats potentiels et membres de la PEV, ils doivent rapprocher leur législation des « standards de l'UE » – terme vague désignant des normes issues pour la plupart du Conseil de l'Europe (2).

### **1. Les engagements internationaux des Etats bénéficiaires**

L'exécution des peines constitue depuis longtemps un sujet de coopération internationale, et de longue date des règles émanent de cette coopération<sup>1310</sup>. En tant que membres des Nations

---

<sup>1310</sup> La « première tentative de codification internationale » a eu lieu en 1933, avec l'*Ensemble de règles pour le traitement des prisonniers*, élaboré par la Commission internationale pénale et pénitentiaire, et amendé à la suite des observations des pays membres de la Société des nations. Quéro, L., « Les standards pénitentiaires internationaux », in Artières, P. et Lascoumes, P., *Gouverner, enfermer. La prison, un modèle indépassable ?*, 2004, p.327

unies et d'organisations régionales, les Etats avec lesquels l'Union européenne coopère ont adopté des textes qui ont des incidences en matière pénitentiaire. Au niveau international, il s'agit, d'une part, des principaux textes onusiens qui font référence à la privation de liberté, et d'autre part, des « règles *minima* » et des « principes fondamentaux » qui concernent spécifiquement le traitement des détenus<sup>1311</sup>. Si les premiers sont pour la plupart contraignants, les seconds disposent d'une certaine force morale. Ils ont surtout le mérite de proposer des lignes de conduite que les administrations nationales peuvent mobiliser dans leur travail et les gouvernements dans leur réforme du système pénitentiaire – ce qui les rend plus « opérationnels ».

Au niveau régional, des Chartes de droits de l'homme ont été adoptées, elles contiennent des dispositions qui permettent de protéger les droits des personnes détenues<sup>1312</sup>. La jurisprudence des cours régionales officiant en matière de droits de l'homme<sup>1313</sup> fournit des indications assez précises quant aux situations considérées comme inacceptables. Enfin, des organismes de contrôle (ou d'inspection) ont été institués au niveau de certaines organisations régionales et au niveau international ; ils émettent des rapports assortis de recommandations.

Il existe donc tout un « filet normatif » soutenant les Etats dans leur pratique en matière d'exécution des peines. Par leurs engagements internationaux et régionaux, les Etats sont régulièrement interpellés sur la question des droits – que l'on pense par exemple à la Commission des droits de l'homme des Nations unies ou au Comité européen pour la prévention de la torture – ; et la circulation internationale des modèles ou tout au moins des instruments apparaît très développée en la matière. La Commission européenne va donc se fonder sur les engagements internationaux des Etats bénéficiaires, afin d'aider ceux-ci à les respecter, non seulement au niveau de la transposition des dispositions dans les textes juridiques nationaux, mais aussi au niveau de l'application concrète de ces textes. Les engagements internationaux servent de guide au projet de réforme, au sens général, comme « standards ».

---

<sup>1311</sup> V. Coyle, A., *A Human Rights Approach to Prison Management, Handbook for prison staff*, International Centre for Prison Studies, 2009, annexe, pp.158-160 ; Quérou, L., *op.cit.*

<sup>1312</sup> V. annexe 16

<sup>1313</sup> Cour interaméricaine des droits de l'homme, Cour européenne des droits de l'homme, Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. Pour la CourEDH, v. Murdoch, J., *op.cit.*, et Belda, B., *op.cit.*

Le but du projet est de « moderniser le système pénitentiaire d'Azerbaïdjan en se basant sur l'Etat de droit et le respect des valeurs démocratiques et standards communs à l'Europe<sup>1314</sup> ».

« - Dans la dimension externe, l'UE se base sur les initiatives des Etats et sur les stratégies en place pour changer le pays. Nous ne proposons pas nos normes, nos visions, ce sont les priorités du pays en question et son agenda de réformes qui comptent.

- En accord avec les normes internationales.

- Oui, nous utilisons les textes de l'ONU ». *Entretien avec des responsables thématiques, EuropeAid, Direction E (Soutien à la qualité des opérations), E4 (gouvernance, droits de l'homme, démocratie), décembre 2009*

Alors qu'existe un tel filet normatif au plan international comme régional, dans lequel s'inscrit l'action spécifique de l'Union, nous nous sommes interrogés plus spécifiquement sur la question de la peine de mort. L'UE mène en effet une importante campagne mondiale pour l'abolition totale et universelle de la peine de mort<sup>1315</sup>. Elle conduit cependant des projets pénitentiaires avec des Etats qui n'ont pas aboli la peine de mort<sup>1316</sup> : parmi les Etats de la PEV, l'Algérie et la Jordanie ; parmi les Etats ACP, le Burkina Faso, le Cameroun, Madagascar, la RDC et le Mali. Enfin, la Russie est le seul Etat du Conseil de l'Europe qui n'a pas ratifié le Protocole n°6 à la CEDH<sup>1317</sup>. Parmi les Etats cités, certains ont suspendu les exécutions. A Madagascar par exemple, aucun condamné n'a été exécuté depuis l'indépendance, en 1960. Cependant, la plupart continuent à condamner des personnes à la peine capitale. En menant avec ces Etats des projets pénitentiaires, fidèle à sa méthode de coopération, l'UE privilégie le dialogue et l'engagement, ce qui lui permet de rappeler souvent aux autorités des Etats en question qu'elle souhaite l'abolition de la peine de mort, dans le cadre du dialogue politique. Ainsi la délégation européenne d'Alger demande régulièrement à l'Algérie, où un moratoire existe depuis 1993, d'abolir la peine de mort. L'UE a même pu être sollicitée par un Etat nouvellement abolitionniste, à la suite de la pression des organisations régionales qui a mené à cette abolition de la peine de mort<sup>1318</sup> :

---

<sup>1314</sup> TACIS et Conseil de l'Europe, « Modernising the prison system of Azerbaijan », 2006, Projet mis en œuvre par le Conseil de l'Europe, pour un montant de 1,4M€. Ref : Contrat 112585

<sup>1315</sup> Manners, I., « Normative Power Europe : A Contradiction in Terms ? », *op.cit.* ; Conseil Affaires générales, *Orientations de l'UE concernant la peine de mort : version révisée et mise à jour*, 16 juin 2008 ; « Nul ne peut être condamné à la peine de mort, ni exécuté », Art.2 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, *J.O.* n°C.83, 30 mars 2010 (et art.6 TUE) ; Protocole n°13 à la CEDH, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances, 3 mai 2002, ratifié par tous les Etats membres de l'UE sauf la Pologne.

<sup>1316</sup> Soulignons à ce propos que toutes les Chartes régionales de droits de l'homme n'ont pas la même position concernant l'abolition de la peine de mort. La Charte arabe des droits de l'homme de 2004 autorise par exemple la peine de mort pour les crimes les plus graves (art.6).

<sup>1317</sup> Protocole n°6 à la CEDH concernant l'abolition de la peine de mort, 28 avril 1983. Un moratoire est cependant en vigueur en Russie, sur l'application de la peine de mort.

<sup>1318</sup> En Ouzbékistan, l'abolition de la peine de mort est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Une peine de détention à perpétuité a été instaurée ; elle ne s'applique pas aux femmes, aux mineurs, et aux hommes de plus de soixante ans. L'UE soutient la mise en œuvre de la décision d'abolition et des nouveaux décrets sur l'Etat de



« J'ai été frappé de ce que l'Ouzbékistan... La raison pour laquelle ils nous ont demandé de nous occuper des prisons, c'est parce que quelque part on les a « obligés » à adopter l'abolition de la peine de mort. Maintenant ils ont des prisonniers à vie, qu'est-ce qu'ils font de ces prisonniers à vie ? C'est un peu le chantage : vous nous obligez à adopter des normes, et les effets de ces normes il faut les prendre en charge ». *Entretien avec des responsables thématiques, EuropeAid, Direction E (Soutien à la qualité des opérations), E4 (gouvernance, droits de l'homme, démocratie), décembre 2009*

L'UE cherche donc à favoriser, dans ses Etats partenaires, l'application de textes internationaux. On pourrait considérer cette démarche de l'UE comme un effort de multilatéralisme, puisqu'elle diffuse des normes internationales<sup>1319</sup>. Dès lors, l'UE se rapproche de l'idéaltype de puissance normative, sur cet aspect précis de la coopération au développement en matière pénitentiaire.

## 2. Les « standards de l'UE »

Les termes de référence des projets pénitentiaires qui concernent les Etats candidats et les Etats candidats potentiels font très souvent allusion aux « standards de l'UE » ou aux « standards européens », des standards que doivent tenter d'atteindre les administrations de ces Etats. Ces projets s'inscrivent en effet dans l'assistance au processus d'adhésion des candidats à l'Union européenne.

« L'objectif général est de renforcer la capacité du système judiciaire et pénitentiaire albanais, conformément aux standards internationaux et de l'UE. [...] L'assistance de l'IPA [instrument d'aide de préadhésion] aidera à finaliser les travaux de construction des centres de détention et de pré-détention de Fier et Elbasan, y compris la mise à disposition de fournitures et d'équipement, conformément aux standards internationaux et de l'UE<sup>1320</sup> ». *L'Albanie est un Etat candidat potentiel depuis 2003*

« Objectif général : Assister les autorités du Montenegro pour remplir les exigences européennes concernant le management du système pénal, en particulier le développement d'un service de probation<sup>1321</sup> » *Le Montenegro est candidat depuis fin 2010, candidat potentiel depuis 2008, membre du Conseil de l'Europe depuis 2007.*

---

droit par un projet intitulé « Support to Criminal Judicial Reforms in Uzbekistan », lancé en septembre 2011, pour un montant de 10M€.

<sup>1319</sup> Manners, I., « The normative ethics of the European Union », *Int. Aff.*, 2008, p.52 ; Manners, I., « The Concept of Normative Power in World Politics », *op.cit.*, pp.2-3

<sup>1320</sup> IPA, « Support to the penitentiary infrastructure » en Albanie, 2009-2010, pour un montant de 10M€. Ref : EuropeAid/129582/C/SER/AL. En V.O. : « The overall objective is to strengthen the capacity of Albanian Judicial and Penitentiary system, in accordance with EU and international standards. [...] IPA's assistance will help to finalize the construction works of detention and pre-detention centres of Fier and Elbasan, including the provision of furniture and equipment, in accordance with EU and international standards »

<sup>1321</sup> AER et Conseil de l'Europe, « Initiative conjointe : Montenegro Prisons », 2006-2008, pour un montant de 200 000€. Projet mis en œuvre par le Conseil de l'Europe. Ref : 2006/DG1/JP/1654. En V.O. : « Assist the Montenegrin authorities to fulfil the European requirements in managing their penal system, in particular in developing a probation service »

Que recouvre la notion de « standard de l'UE » ? Si l'on se base sur les critères d'adhésion, il peut s'agir à la fois du critère politique, donc le respect des valeurs constitutives de l'Union, du critère des structures administratives appropriées, ou encore du chapitre 23 de l'acquis communautaire. Or, ce chapitre 23 est en réalité composé en grande partie de principes issus des textes du Conseil de l'Europe. Le TUE reconnaît les droits fondamentaux issus de la CEDH comme faisant partie du droit de l'Union en tant que « principes généraux » (Art.6§3), suivant en cela la Cour de justice de l'UE<sup>1322</sup>, et prévoit l'adhésion de l'UE à la CEDH. La Charte européenne des droits fondamentaux (CDF) elle-même comporte nombre de dispositions directement tirées de la CEDH<sup>1323</sup>. Enfin, la jurisprudence de la CourEDH ainsi que les recommandations du Conseil de l'Europe permettent d'éclairer les principes inscrits dans la CDF et la CEDH<sup>1324</sup>.

C'est le Conseil de l'Europe qui, au niveau régional, dispose de l'expérience la plus grande en matière de droits fondamentaux. Qu'il s'agisse en effet d'adopter un texte commun et contraignant concernant les droits, ou de garantir l'application de ce texte par le biais de la CourEDH, c'est le Conseil de l'Europe qui, le premier, a rassemblé les Etats européens. On peut considérer, avec Stijn Smismans, que l'UE « profite [*free-riding*] de la réputation du Conseil de l'Europe en matière de droits fondamentaux<sup>1325</sup> » – mais aussi de son expertise. L'expérience pénale et pénitentiaire du Conseil de l'Europe est particulièrement importante<sup>1326</sup>, comme le montrent, entre autres, l'élaboration et la révision des règles pénitentiaires européennes (RPE)<sup>1327</sup>, offrant des consignes détaillées sur ce que peut

<sup>1322</sup> CJCE, 28 octobre 1975, aff. 36/75, *Rutili, Rec.*, p.1219, pt 32

Parmi les traités internationaux, la CEDH constitue une « source spéciale d'inspiration » pour les principes généraux. Craig, P. et De Burca, G., *EU Law*, 2008, p.383. En V.O. : « a special source of inspiration »

<sup>1323</sup> « Pas moins de 19 articles de la Charte sont le fruit d'un pur et simple recopiage » de la CEDH, Lécuyer, H., « Droits fondamentaux et droits européens », in *Les droits fondamentaux : inventaire et théorie générale*, 2005, p.3 ; « Les droits de la personne et les droits du justiciable sont repris pour l'essentiel de la CEDH ». Les innovations « tiennent à l'énoncé de droits qui ne figurent pas expressément dans le texte de la CEDH [...] mais sont parfois garantis par la jurisprudence de la Cour de Strasbourg [...], et à la portée plus large donnée à certains droits figurant dans la Convention ». Sudre, F., *op.cit.*, pp.160-161

<sup>1324</sup> Commission européenne, *Croatia Screening Report, Chapter 23*, 27 juin 2007, p.2

<sup>1325</sup> « [The EU] appropriates the ECHR nearly as its own, thus free-riding on the fundamental rights reputation of the CoE. In this way, the EU also avoids overly strong myth-competition. Repeated references by the EU, the Member States and the CoE lead to myth-sharing on the common idea of fundamental rights as inherent in Europe ». Smismans, S., « The European Union's Fundamental Rights' Myth », *JCMS*, 2010, p.61

<sup>1326</sup> Rappelons, par exemple, que les Etats devenus membres de l'Union européenne depuis les années 2000 ont d'abord dû adhérer au Conseil de l'Europe, et pour cela répondre à certains critères en matière pénitentiaire. V. Colineau, H., « Démocratisation et rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice : l'expérience des Etats ex-communistes », in Mbanzoulou, P. et Dieu, F. (dir.), *Administration pénitentiaire et Justice. Un siècle de rattachement*, 2013

<sup>1327</sup> V. Conseil de l'Europe, *Le Conseil de l'Europe et la réforme pénitentiaire européenne*, 2009 ; Conseil de l'Europe, *Règles pénitentiaires européennes*, 2006

constituer une détention respectueuse du droit. Les RPE constituent donc une opérationnalisation des valeurs européennes que sont les droits de l'homme et l'Etat de droit, en matière spécifiquement pénitentiaire. Le corpus actuel défini au sein du Conseil de l'Europe s'entretient et s'enrichit continuellement, puisque la CourEDH prend en compte les avis du CPT et fait régulièrement référence aux RPE, tout comme le CPT. L'Union européenne a dès lors pu profiter de l'expérience du Conseil de l'Europe, en intégrant dans l'acquis communautaire les précisions qu'apportent ses textes et la jurisprudence de la CourEDH sur les principes communs.

« L'Union européenne considère le Conseil de l'Europe comme la source paneuropéenne de référence en matière de droits de l'homme. Dans ce contexte, les normes pertinentes du Conseil de l'Europe seront citées comme référence dans les documents de l'Union européenne. Les décisions et conclusions de ses mécanismes de suivi seront prises en compte par les institutions de l'Union européenne lorsque cela est pertinent<sup>1328</sup> ».

L'Union et le Conseil de l'Europe ont construit un partenariat, matérialisé par des « programmes conjoints<sup>1329</sup> » à destination des Etats membres et d'autres Etats européens, visant à soutenir l'évolution juridico-administrative dans les Etats concernés. Nombre de projets pénitentiaires sont nés de ce partenariat. Schématiquement, l'UE fournit les moyens financiers, et le Conseil de l'Europe l'expertise. L'UE aide ainsi les Etats candidats à adopter pleinement les recommandations du Conseil de l'Europe, pour pouvoir ensuite se conformer aux exigences communautaires.

L'expression « standards de l'UE » est employée dans les termes de référence des projets dans un sens très large et volontairement imprécis<sup>1330</sup>. Elle recouvre des principes inscrits dans des textes purement communautaires, dans des textes issus du Conseil de l'Europe, contraignants ou non, et enfin, les « bonnes pratiques » des Etats membres.

« Pour les pays de l'élargissement, l'acquis communautaire est vraiment une bible, et nos interventions sont conçues dans cette optique-là ». *Entretien avec un responsable thématique, EuropeAid, Direction E (Soutien à la qualité des opérations), E4 (gouvernance, droits de l'homme, démocratie), décembre 2009*

---

<sup>1328</sup> Memorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, mai 2007, p.4

<sup>1329</sup> V. Memorandum d'accord..., *op.cit.*, p.7. « La valeur totale des projets de l'UE menés conjointement avec le Conseil de l'Europe s'élève à environ 64 millions d'euros ». Commission européenne, *Rapport annuel sur les politiques de développement*, *op.cit.*, 2011, p.161

<sup>1330</sup> V. Les critiques faites aux textes des projets de Twinning par une évaluation de 2006. Elle leur reproche de ne pas distinguer clairement ce qui relève, dans les activités proposées, du critère politique et du critère de l'acquisition de l'acquis communautaire. Le rapport estime que les Etats candidats devraient être mieux guidés, à la fois au niveau des obligations sectorielles et des compétences institutionnelles requises. Ecotec pour la DG Elargissement de la Commission européenne, *Support to the JHA Acquis, Thematic Evaluation Report of the EU Phare Programme*, 2006



« Objectifs généraux : Contribuer à une réforme judiciaire réussie en Bulgarie ; Soutenir l'établissement et la mise en œuvre durable d'une politique de probation en Bulgarie, conformément aux bonnes pratiques européennes<sup>1331</sup> ».

Cependant, les standards européens ne concernent pas que les Etats candidats. Les membres de la Politique européenne de voisinage sont aussi concernés par le rapprochement avec les normes européennes.

« Comme la CEDH et la CEPT font partie de l'acquis de l'Union européenne dans le domaine des JAI, il sera nécessaire de s'assurer que les standards effectivement appliqués par les autorités moldaves sont similaires à ceux qui s'appliquent dans l'Union européenne<sup>1332</sup> ».

« But du projet : Améliorer le fonctionnement du système pénitentiaire jordanien conformément aux standards de l'UE et aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, conduisant à un meilleur respect des droits de l'homme pour ce qui concerne le traitement des détenus<sup>1333</sup> ».

Le traitement des Etats de la PEV apparaît différencié, selon qu'il s'agit d'Etats membres du Conseil de l'Europe, et dès lors signataires des conventions européennes, ou d'Etats de la Méditerranée. Il est attendu de la part de ces derniers un respect des valeurs constitutives européennes (les valeurs « partagées »), plutôt que l'application de principes contenus dans des conventions auxquelles ils ne sont pas parties. La diffusion de « bonnes pratiques » issues des Etats membres a cependant cours dans tous les Etats de la PEV, qu'ils soient situés en Europe de l'Est ou en Méditerranée.

« Pour le voisinage et spécialement la préaccession, nous essayons d'aborder l'ensemble de la politique criminelle du pays et nous essayons de traiter la surpopulation carcérale par des approches pilotes<sup>1334</sup> [...], par exemple en introduisant des alternatives à l'emprisonnement. On fait un pilote, puis une nouvelle législation est adoptée et on soutient le pays partenaire pour l'application de cette législation ». *Entretien avec un responsable thématique, EuropeAid, Direction E (Soutien à la qualité des opérations), E4 (gouvernance, droits de l'homme, démocratie), décembre 2009*

---

<sup>1331</sup> PHARE, « Strengthening the Sustainability and the Role of the Probation Service », Twinning avec la Bulgarie, 2007-2009, pour un montant d'1M€. Ref : BG/06/IB/JH/03

<sup>1332</sup> IEVP, « Support to Moldova in Prisons System upgrading and Penal Reform », Twinning avec la Moldavie, 2008-2010, pour un montant d'1M€. Ref : EuropeAid/126555/L/ACT/MD. En V.O. : « As the European Convention for the Protection of Human Rights [...] and the European Convention against Torture [...] are part of the *acquis* of the European Union in the field of JHA, it will be necessary to ensure that standards actually applied by Moldovan authorities are similar to those which apply within the European Union »

<sup>1333</sup> IEVP, « Improving the penitentiary system in Jordan », Twinning avec la Jordanie, 2008-2010, pour un montant de 1M€. Ref : JO07/AA/JH08. En V.O. : « Project purpose: To enhance the functioning of the Jordanian penitentiary system in accordance with EU standards and international human rights instruments, resulting in an improved respect for human rights as regards the treatment of detainees »

<sup>1334</sup> Le terme de « pilote » fait ici référence à la mise en place d'expérimentations localisées.

Par exemple, dans le cadre d'un projet de jumelage avec la Jordanie, sont prévus des séminaires et des formations sur les bonnes pratiques européennes en matière de management pénitentiaire, ainsi que des visites d'étude dans les Etats membres<sup>1335</sup>. Le fait même que les *Twinning*s, ces jumelages prévus au départ pour qu'un Etat membre aide un pays candidat à appliquer l'acquis communautaire, soient étendus aux pays de la PEV illustre une diffusion plus ou moins « douce » des méthodes européennes<sup>1336</sup>, tout comme l'ouverture de l'instrument Taix, pour l'assistance technique de très court terme en matière de rapprochement des législations, aux Etats de la PEV<sup>1337</sup>. L'UE cherche ainsi à ce que ses pays voisins disposent d'un système pénitentiaire « efficace » (bien que cette notion mérite discussion concernant le système pénitentiaire<sup>1338</sup>), au fonctionnement correct et respectueux des droits des détenus, afin de favoriser la stabilité du climat politique dans ces Etats.

« Le projet Justice II s'est fait à la demande du bénéficiaire, à la suite du projet Justice I. La justice est le pilier du bon fonctionnement d'un pays. Parmi les points-clés de la PEV, il y a la stabilité des pays d'une région, pour cela il faut le développement économique et social, la paix sociale, le système de justice aussi joue un rôle clé. [...] Le système pénitentiaire et le système de justice sont liés ». *Entretien avec un chef de section, Délégation de la Commission européenne en Algérie, juin 2010*

La relation de l'UE avec les Etats de la PEV est un sujet délicat, puisque les accords d'association prévoient un « rapprochement des législations dans les domaines couverts par l'accord », mais sans offrir de perspective d'adhésion, pour la plupart de ces Etats. Les projets de coopération au développement remplissent donc un rôle proche de ceux qui soutiennent la procédure d'adhésion des Etats candidats, mais de manière plus feutrée et

<sup>1335</sup> IEVP, Twinning avec la Jordanie, *op.cit.*

<sup>1336</sup> A noter que l'organisation des *Twinning*s pour les pays du Sud, au sein de la PEV, est plus « décentralisée » que celle qui concerne les Etats candidats et les pays du voisinage Est. Au Sud (excepté Israël), c'est l'« Unité de gestion programme » créée au sein de l'administration de l'Etat bénéficiaire qui est l'autorité contractante des *Twinning*s. « C'est vraiment une unité locale du bénéficiaire ». *Entretien avec un gestionnaire de Twinning, EuropeAid, Direction A (Voisinage), A6 (Programmes multipays), avril 2011*

Par ailleurs, la plupart des *Twinning*s avec des pays de la PEV concernent le volet économique : « Presque 22% des *Twinning*s avec le Sud concernent la finance, et 18% le commerce ». *Ibid.*

<sup>1337</sup> Taix est un instrument géré par la DG ELARG, qui était d'abord à destination des pays candidats.

Le site internet *Taix* comprend une base de données des actions, et l'une des rubriques à renseigner est intitulée « Législation européenne / infrastructure administrative ». Lorsque l'activité concerne le domaine pénitentiaire, la rubrique « Législation » est régulièrement renseignée par une citation des textes du Conseil de l'Europe, y compris les RPE – même lorsque l'Etat bénéficiaire est l'Algérie (Taix pour des membres du ministère de la justice d'Algérie, *Workshop on « Les nouvelles normes de gestion pour un établissement pénitentiaire performant »*, 13-14 mars 2012. Cette activité est renseignée sous le chapitre 24 de l'acquis communautaire).

<sup>1338</sup> V. dans la revue philosophique *Dissensus* d'avril 2011, l'article de Géraldine Brausch, « Un détour par les stratégies de Jullien pour relire les analyses stratégiques de Foucault », dont l'extrait suivant est tiré : « De même, le pouvoir disciplinaire ne cesse de (se) gripper et de répéter son propre plan. Alors que le modèle le met en échec (on ne réalise jamais un modèle, on ne conforme ni ne normalise jamais un individu), le pouvoir ne remet pas en cause le modèle. Il se contente en quelque sorte de le réajuster ; réajustement qui consiste essentiellement et minimalement à réitérer, à répéter la forme du plan initial. La prison ne cesse de reproduire la prison. Savoir qu'elle va s'enrayer n'induit donc aucunement qu'elle abandonne sa mécanique », pp.100-101. Nous soulignons.

moins directive, et d'autant moins, pourrait-on dire, pour les Etats qui ne partagent qu'un patrimoine juridique *minimum* avec l'UE. La communication de la Commission européenne reconnaît d'ailleurs que, pour les pays de la PEV,

« Il n'y a pas d'obligation générale d'accepter l'acquis communautaire (c'est-à-dire l'ensemble de la législation et des politiques communautaires en vigueur). Cependant, afin de participer aux programmes communautaires et d'en récolter pleinement les bénéfices, une harmonisation avec les dispositions correspondantes de l'acquis pourrait être nécessaire<sup>1339</sup> ».

En matière pénitentiaire, cela est donc moins visible qu'en matière économique, où les Etats n'ont pas d'autre choix que d'aligner leur législation sur celle de l'UE<sup>1340</sup>. En matière pénitentiaire, ce ne sont pas des règlements précis, mais des standards européens et des bonnes pratiques, qui sont mobilisés dans les projets. Il s'agira de présenter les expériences européennes, concernant par exemple les réponses à la surpopulation carcérale, l'introduction de la probation, le placement sous surveillance électronique, la réinsertion des détenus, plutôt que d'imposer quoi que ce soit – d'autant que les Etats européens ne disposent pas, eux non plus, de solutions définitives. Pour obtenir un soutien financier et/ou technique de la part de l'UE, les pays de la PEV doivent donc être prêts à entendre parler des bonnes pratiques des Etats européens... ce qui semble être le cas.

« Depuis 2002, on a estimé que la réforme pénitentiaire ne peut se faire uniquement avec l'expérience intérieure. Les pouvoirs publics font le choix de s'ouvrir sur l'extérieur, de s'inspirer des bonnes pratiques pour améliorer la société algérienne, la protection des droits de l'homme, la réussite des programmes de réinsertion sociale. Le code de 2005 prévoit la visite d'associations [dans les prisons], de s'intéresser aux cas des détenus, pour une meilleure prise en charge. L'expérience étrangère des pays développés a été un souhait<sup>1341</sup> ». *Entretien avec le directeur général de l'Administration pénitentiaire, Algérie, juin 2010*

---

<sup>1339</sup> Site internet *Europa* > Commission européenne > UE dans le monde > Politique européenne de Voisinage > Foire aux questions. Question « Les pays doivent-ils accepter l'acquis communautaire ? »

<sup>1340</sup> On assiste d'ailleurs à un glissement sémantique assez intéressant, des accords d'association parlant de « rapprochement des législations », aux plans d'action évoquant « le rapprochement de la législation nationale des normes européennes ». La communication de la Commission européenne *L'Europe élargie* (COM(2003) 104) oscillait entre « rapprochement des législations » et « alignement des législations sur l'acquis ». La *Stratégie nouvelle* de la PEV (COM(2011) 303) parle clairement d'alignement, pour ouvrir la voie à une intégration économique dans le marché intérieur de l'UE. La Commission ajoute : « L'UE n'a pas l'intention d'imposer un modèle ou une solution toute prête en matière de réforme politique, mais elle insistera pour que le processus de réforme de chaque pays partenaire témoigne d'un engagement clair en faveur des valeurs universelles sur lesquelles se fonde notre nouvelle approche. L'initiative appartient au pays partenaire et le soutien de l'UE sera adapté en conséquence » (p.3)

<sup>1341</sup> Le souhait de recueillir des expériences étrangères a été qualifié de *lesson drawing*, dans le sens où les décideurs s'inspirent des expériences étrangères pour définir une solution politique efficace. V. Rose, R., « What is Lesson Drawing ? », *Journal of Public Policy*, 1991



Au terme de ce développement, on peut donc interpréter de diverses façons l'effort normatif des projets de coopération en matière pénitentiaire. Soit l'action européenne cherche à favoriser la construction du multilatéralisme, en soutenant les réformes pénitentiaires des Etats pour qu'ils puissent respecter leurs engagements internationaux, ce qui permet d'asseoir l'effectivité des normes onusiennes et régionales et la crédibilité des organisations qui en sont à l'origine ; soit cette action représente un moyen de brouiller la paternité de ces normes, comme l'illustre la tendance qu'ont les organes de l'Union à maintenir le flou sur l'origine des normes européennes. La Commission, dans les textes des projets, utilise en effet alternativement « standards de l'UE » et « standards européens », sans préciser clairement l'origine des normes en question – généralement issues du Conseil de l'Europe, la « source paneuropéenne de référence en matière de droits de l'homme<sup>1342</sup> », à laquelle l'UE emprunte ses normes, renforçant ainsi sa propre image de puissance normative. Il nous semble que le manque d'expérience de l'UE en matière pénitentiaire – et plus généralement en matière de droits de l'homme, dirait Stijn Smismans<sup>1343</sup> – contribue à ce qu'elle emprunte les normes ailleurs, chez les Etats membres et dans les organisations internationales, dans l'intérêt de l'image de puissance normative qu'elle souhaite cultiver. En agissant ainsi, elle assiste en même temps les Etats tiers dans le respect de leurs engagements.

## **Conclusion du Chapitre 1**

La plongée relativement récente de l'Union européenne dans les questions pénitentiaires s'explique par l'attention portée au système judiciaire et pénitentiaire des Etats candidats, puis par la construction de l'ELSJ. Dénuée de toute expérience significative en la matière, l'Union emprunte celle des Etats membres et d'autres ordres juridiques du monde, pour la diffuser par les projets pénitentiaires. Si elle contribue ainsi à permettre aux Etats partenaires de respecter leurs engagements internationaux, ce qui relève de la puissance normative, elle profite aussi de l'ambiguïté qu'elle introduit sur l'origine des « standards européens » pour renforcer son image normative.

L'engagement normatif auprès des Etats partenaires apparaît inégal. Concrètement, l'UE semble particulièrement active dans la diffusion de l'acquis communautaire auprès des Etats candidats, et des bonnes pratiques dans les Etats de la PEV, ce qui représente une action de

---

<sup>1342</sup> Memorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, *op.cit.*, p.4

<sup>1343</sup> Smismans, S., « The European Union's Fundamental Rights' Myth », *op.cit.*, p.61

gouvernance directe<sup>1344</sup>. Elle s'engage cependant en faveur de l'abolition de la peine de mort dans ses Etats partenaires, par le dialogue, suivant alors la logique de la puissance normative.

Enfin, la croyance européenne en les normes (qu'on pourrait presque qualifier de « foi ») ne s'accompagne vraisemblablement pas d'une authentique réflexion quant à leur opérationnalisation. Pour approfondir cette piste, il convient d'étudier la manière dont les acteurs européens s'emparent de la définition des projets.

---

<sup>1344</sup> Les acteurs européens paraissent moins investis lorsqu'il s'agit de mener un dialogue en matière de droits de l'homme avec les Etats ACP dans lesquels l'UE soutient la construction de prisons. V. p.275

## Chapitre 2 : Les acteurs européens en retrait dès la définition du projet

Pour comprendre plus avant la manière dont l'Union européenne investit les projets de réforme pénitentiaire, il convient d'analyser le contexte institutionnel qui prévaut à leur formulation. Le soutien européen à la réforme pénitentiaire prend place dans le cadre d'une coopération multi-sectorielle entre un Etat et l'Union, matérialisée par un accord de coopération et plusieurs projets de développement menés de front. Les projets sont, d'après les propos des acteurs européens que nous avons rencontrés, réalisés à la demande de l'Etat bénéficiaire et selon ses modalités. Mais cette demande n'est pas nécessairement dénuée de toute pression extérieure, notamment de la part des délégations européennes, pour que l'Etat partenaire demande une aide européenne concernant le respect des droits de l'homme. Les délégations, médiatrices entre le gouvernement de l'Etat bénéficiaire et l'administration centrale européenne, font montre d'une vision technico-administrative des projets pénitentiaires, présentés comme des outils techniques au service de l'efficacité administrative. Cette vision contribue à normaliser<sup>1345</sup> le secteur pénitentiaire et illustre les préoccupations essentiellement bureaucratiques des délégations. Dès lors, tant la définition des modalités concrètes des projets que leur mise en œuvre peuvent être externalisées au secteur privé, puisque, dans la vision des délégations, elles ne comportent pas d'enjeu politique.

Les projets sont construits à la demande de l'Etat bénéficiaire – fortement incité, cependant, à réformer ce secteur (section A). L'objet pénitentiaire n'étant pas considéré comme politique, mais technique, les projets peuvent être externalisés à des entreprises privées (section B). En définitive, les acteurs européens apparaissent en retrait dans la phase de définition du contenu du projet, car ce qui leur importe est l'effort de réforme en matière pénitentiaire fourni par l'Etat bénéficiaire. Les détails sont laissés aux spécialistes.

---

<sup>1345</sup> « Normaliser » est utilisé ici dans le sens de « rendre normal », ou encore « considérer comme normal », dépourvu de tout caractère exceptionnel, c'est-à-dire ne plus prendre en compte les spécificités qui constituent ce secteur, le considérer comme une administration classique. V. p.255



## ***Section A. Les ambiguïtés quant au rôle majeur de l'Etat bénéficiaire***

La question de savoir quel acteur est à l'origine du projet n'appelle pas une réponse simple. Elle mérite cependant d'être posée, afin de comprendre comment l'Union européenne conduit son action de diffusion des normes constitutives par les projets de développement. Les acteurs européens affirment avec force que les projets sont « *demand-driven* », réalisés à la demande des Etats partenaires et fondés sur les priorités politiques des Etats<sup>1346</sup>. L'Union ne ferait alors que verser des financements. Mais la réalité apparaît plus complexe. La coopération entre l'UE et un Etat tiers donne lieu à la définition pluriannuelle, par la Commission européenne, de certaines thématiques prioritaires de coopération. On qualifie cette étape de « programmation<sup>1347</sup> ». La définition de ces thèmes est opérée de manière plus ou moins conjointe, surtout si les priorités nationales et les priorités de l'UE se rejoignent. Parmi ces thèmes, celui de la réforme de la justice et des prisons peut être choisi, et, si l'Etat bénéficiaire en exprime la demande, ou manifeste son accord à une proposition européenne, ce thème peut alors faire l'objet d'un projet de coopération au développement en matière judiciaire et pénitentiaire.

Les projets sont qualifiés de « *demand-driven* », réalisés à la demande des Etats partenaires, qui peuvent choisir de solliciter une aide extérieure dans le domaine judiciaire et pénitentiaire pour toutes sortes de raisons (paragraphe 1). Mais ce choix s'inscrit dans un cadre de contraintes internes et externes pesant sur les autorités (paragraphe 2), parmi lesquels le travail d'incitation notable réalisé par l'UE lorsqu'elle estime que le pays pourrait bénéficier d'un soutien financier et technique.

### **§1 – Une demande d'intervention provenant de l'Etat bénéficiaire**

Les acteurs européens aiment à le répéter, les projets sont lancés à la demande des Etats bénéficiaires. Cette affirmation mérite d'être approfondie et nuancée. Les projets s'inscrivent en effet dans une coopération de long terme entre l'Etat bénéficiaire et l'Union européenne, dans laquelle s'expriment les priorités normatives et politiques de l'Union (1). Cependant,

---

<sup>1346</sup> « Là on parle de coopération, de développement. On ne cherche pas à appliquer nos textes, nos normes »... « All our agenda is demand-driven », *Entretien avec des responsables thématiques, EuropeAid, Direction E (Soutien à la qualité des opérations), E4 (gouvernance, droits de l'homme, démocratie), décembre 2009*

<sup>1347</sup> V. annexe 17

suivant la logique d'appropriation, reconnue de manière croissante par les bailleurs, la méthode de programmation européenne prend en compte les priorités étatiques de manière croissante (2).

### **1. Une demande à laquelle les gouvernements bénéficiaires sont fortement incités**

Les projets pénitentiaires s'inscrivent dans une coopération riche entre un Etat partenaire et l'Union européenne, et l'on ne peut étudier leur naissance indépendamment de cette relation, qui, sur la base juridique d'un accord, permet de définir collectivement certains objectifs et entraîne, par conséquent, un important travail commun.

La Commission européenne, chargée de gérer les relations avec les Etats partenaires de l'Union, a défini ses propres outils de programmation selon une logique administrative, dans le but de définir une stratégie de coopération pour chaque Etat partenaire et de mettre en œuvre son objectif de promotion des valeurs constitutives européennes. Elle établit ainsi ses propres priorités. La production des outils administratifs de la Commission, bien qu'elle implique une consultation des autorités de l'Etat partenaire et se base sur le programme politique du gouvernement de cet Etat, est effectuée par les organes européens. Il faut donc que les préoccupations européennes et nationales se rejoignent, pour que la question pénitentiaire fasse l'objet d'un projet.

**Le document de stratégie pays (DSP), pluriannuel.** Après avoir été rationalisée à la suite des problèmes de gestion rencontrés au sein de la Commission européenne, à partir du début des années 2000, la méthode de coopération de l'UE avec les Etats tiers a subi une forte institutionnalisation. La Commission européenne a fait le pari d'une uniformité méthodologique qui lui semble garantir son efficacité. Ainsi, la Commission a rénové sa méthodologie en introduisant les « Documents de stratégie pays », qui lui permettent d'établir des priorités dans la programmation de la coopération qu'elle mène avec chacun de ses Etats partenaires<sup>1348</sup>. Les DSP couvrent chaque période budgétaire (actuellement, la période 2007-

---

<sup>1348</sup> Commission européenne, *Coopération communautaire : Cadre pour les documents stratégiques par pays*, Document de travail pour les services de la Commission, SEC(2000) 1049, 2000. Les DSP ont été élaborés dans un effort de complémentarité de l'aide communautaire avec celle des Etats membres et celle des autres bailleurs. Le cadre est révisé en 2006, et la programmation commune est proposée, afin d'accroître la cohérence entre l'action de l'Union et des Etats membres. Commission européenne, *Renforcer l'impact européen : un cadre commun pour l'élaboration des documents de stratégie par pays et la programmation pluriannuelle commune*, Communication au Conseil et au Parlement européen, COM(2006) 88, 2 mars 2006

2013). Ils se basent sur les objectifs de l'UE<sup>1349</sup>, sur le programme politique du gouvernement de l'Etat partenaire, ainsi que sur une analyse de la situation politique, économique et sociale dans l'Etat, à laquelle fait écho une « stratégie de réponse » de l'UE, qui constituera le programme d'action, en deux à cinq axes d'action prioritaires<sup>1350</sup>. L'UE doit bien évidemment tenir compte du Consensus européen pour le développement, des Objectifs du millénaire pour le développement, et des autres politiques européennes dans l'établissement de ses priorités. Par ailleurs, la description des capacités administratives de l'Etat est prévue, car elle permettra notamment de définir la stratégie d'intervention la plus adéquate : appui budgétaire, aide programme, projet d'assistance technique...<sup>1351</sup>

Le DSP est élaboré conjointement par le SEAE et la nouvelle DG DEVCO<sup>1352</sup>, à la suite d'un débat mené avec les autorités de l'Etat partenaire, y compris le Parlement et éventuellement la société civile<sup>1353</sup>. La dernière révision du cadre de rédaction des DSP prévoit que figure, en annexe, un résumé du processus d'élaboration du DSP<sup>1354</sup>, afin de montrer qu'une consultation large a été menée dans l'Etat bénéficiaire.

Ainsi, le DSP 2008-2013 du Cameroun « s'est inspiré du DSRP<sup>1355</sup> [...] Il reprend globalement les recommandations des consultations participatives réalisées auprès des acteurs étatiques et non-étatiques en vue de la définition de la SRP. En conséquence, le 10ème FED se constituera en un appui financier et technique à la mise en œuvre du DSRP.

Les consultations actuelles dans le cadre de l'élaboration du présent DSP, compte tenu des nombreux besoins exprimés par les populations, avaient pour objectif ultime de cibler les actions prioritaires qui pourraient être engagées à court et moyen terme. C'est ainsi qu'après concertation avec les différents acteurs lors des réunions des différents comités réunissant le secteur privé et public, et au cours des séminaires de sensibilisation de la société civile et des parlementaires dans le cadre de la préparation du 10ème FED durant

<sup>1349</sup> Il s'agit des objectifs généraux définis par les traités et des objectifs spécifiques à la coopération de l'UE, définis par les règlements, accords internationaux couvrant une zone géographique, et déclarations de politique générale. On pense par exemple aux Plans d'action qui visent à soutenir la mise en œuvre des accords de coopération conclus avec les pays du voisinage.

<sup>1350</sup> V. p.ex. Commission européenne, IEVP, *Algérie, Document de stratégie 2007-2013 & Programme indicatif national 2007-2010*.

<sup>1351</sup> Ces méthodes d'intervention n'impliquent pas le même degré de contrôle par le donateur. Globalement, la Commission européenne souhaite favoriser autant que possible l'appui budgétaire sectoriel et global. V. Commission européenne, *Méthodes de l'aide : Lignes directrices Gestion du Cycle de Projet*, 2004, pp.12-13

<sup>1352</sup> Ils étaient auparavant élaborés par la DG RELEX ou la DG DEV, selon le pays concerné. La nouvelle DG Développement et coopération – EuropeAid (DEVCO) réunit l'ancienne DG DEV et EuropeAid depuis janvier 2011.

<sup>1353</sup> Commission européenne, COM(2006) 88, *op.cit.*, p.8

<sup>1354</sup> *Op.cit.*, p.9

<sup>1355</sup> Le FMI et la Banque mondiale ont mis en place en septembre 1999 le dispositif des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), élaborés par les « gouvernements des pays à faible revenu selon un processus participatif », et utilisés ensuite dans le processus d'attribution des prêts. FMI, fiche technique, avril 2012. La Commission européenne a tendance à suivre les méthodes initiées par les IFI. Santiso, C., « The Reform of EU Development Policy, Improving Strategies for Conflict Prevention, Democracy Promotion & Governance Conditionality », *CEPS Working Document*, 2002, p.3



l'année 2006, une convergence de vues s'est dégagée pour orienter l'appui de l'UE vers les domaines ci-avant mentionnés.

Afin de clôturer ces séries de consultations et arrêter quelques détails du contenu des programmes du 10ème FED, un Forum réunissant les représentants des administrations publiques, de la société civile et du Parlement, s'est tenu à Yaoundé en octobre 2006. Le présent DSP intègre des conclusions de ce forum.

A chaque étape (définition des orientations pour la programmation, établissement du profil de gouvernance, élaboration du présent texte) les Etats Membres présents au Cameroun ont été activement consultés et des réunions organisées<sup>1356</sup> ».

Il est permis de penser que le processus de consultation n'est pas mené de manière aussi large dans tous les Etats partenaires, notamment par manque de temps, et qu'il peut manquer de transparence ou de représentativité<sup>1357</sup>. La Commission reconnaît par ailleurs qu'il n'est pas toujours possible de se baser sur la programmation nationale. « Dans certains cas, les institutions d'un pays ne fonctionnent pas bien ou sont devenues inopérantes. Cela signifie que l'approche structurée « d'appropriation » du processus de formulation de la politique par le pays [...] ne constituera pas un point de départ réaliste<sup>1358</sup> » : l'analyse des besoins de développement sera alors conduite directement par les acteurs européens.

Enfin, le document final est présenté aux autorités : « L'analyse et les évaluations seront discutées avec le pays partenaire, mais elles ne seront pas négociées<sup>1359</sup> ». Le DSP compose, selon l'UE, une « *agreed strategy* », une stratégie approuvée, puisque le document est discuté avec l'Etat partenaire. C'est l'UE, cependant, qui élabore ce document, ce qui lui laisse une marge de manœuvre dans l'évaluation de la situation politique, économique et sociale de l'Etat concerné, ainsi que les priorités à retenir – parmi les nombreux besoins qui peuvent se présenter<sup>1360</sup>. Au terme du processus de rédaction, les Etats membres doivent approuver le document à la majorité. Le Parlement européen dispose d'un droit de regard pour les DSP relevant du budget européen. Dans le cas du budget FED, séparé, c'est l'Assemblée parlementaire paritaire qui en est chargée.

---

<sup>1356</sup> République du Cameroun – Communauté européenne, *Document de stratégie pays et Programme indicatif national pour la période 2008-2013*, Annexe 5

<sup>1357</sup> Carbone, M., « Better Aid, Less Ownership : Multi-Annual Programming and the EU's Development Strategies in Africa », *J. Int. Dev.*, 2008, pp.226-227

<sup>1358</sup> Commission européenne, SEC(2000) 1049, *op.cit.*, p.13

<sup>1359</sup> *Ibid.* La révision de 2006 ne comporte plus cette mention, il nous semble que la négociation est de plus en plus importante avec les Etats considérés comme stables, ou tout au moins non assimilés aux Etats fragiles.

<sup>1360</sup> L'Etat bénéficiaire, de son côté, doit également opérer une sélection : « En Algérie, c'est le ministère des Affaires étrangères qui gère toute la coopération. Il coordonne avec tous les ministères. Il y a beaucoup d'intérêt des ministères pour avoir de l'assistance technique pour faire les réformes, le ministère des Affaires étrangères doit donc arbitrer, décider qui va être choisi ». *Entretien avec un responsable géographique, EuropeAid, Unité A2 (Coordination géographique et supervision pour la Méditerranée et le Moyen-Orient), mars 2010*

**Le Programme indicatif national (PIN).** Le PIN est un document servant d'outil de gestion. Accompagnant le DSP, il vise à préciser les secteurs d'intervention de la coopération européenne et les actions envisagées sur une période de deux à trois ans. Il détaille notamment l'allocation des ressources européennes pour l'Etat bénéficiaire. Chaque année, celle-ci est concentrée sur un à deux nouveaux projets, afin d'éviter l'éparpillement en de nombreux petits projets.

« La programmation (partie PIN) a été élaborée en étroite coordination avec les autorités algériennes et en cohérence avec les priorités nationales. L'intégralité du DSP a été communiquée aux autorités algériennes avant la tenue du comité de gestion. Une coordination avec les États membres et les principaux bailleurs multilatéraux a été assurée tout au long du processus<sup>1361</sup> ».

Le PIN contient un calendrier de mise en œuvre des actions, ainsi que des indicateurs de performance.

PIN Algérie, année 2007 : Programme Justice II (Modernisation du système pénitentiaire)

« Afin de soutenir le programme de réforme dans son intégralité, un deuxième projet d'appui à la réforme de la justice, chantier essentiel à l'affermissement de l'État de droit en Algérie, permettra de cibler cette fois la réforme du secteur pénitentiaire et la réinsertion sociale des détenus. Le programme de réforme poursuit à ce niveau trois grands objectifs, à savoir l'humanisation des conditions de détention, l'amélioration du système de rééducation et de réinsertion sociale des détenus ainsi que l'amélioration du fonctionnement et de la sécurité des établissements pénitentiaires<sup>1362</sup> ».

Il convient de noter qu'à ce stade, le programme reste « indicatif » : c'est au moment de l'identification des projets possibles, dans le respect de ce programme indicatif, qu'EuropeAid et la délégation formulent des projets concrets et détaillés, issus d'un dialogue avec le bénéficiaire – c'est à dire, dans le domaine pénitentiaire, le ministère de la Justice. Une convention de financement est ensuite signée entre EuropeAid et le gouvernement de l'Etat bénéficiaire.

« Nous concevons les priorités, et nous pouvons, selon la somme d'argent disponible pour ce pays, les diviser en tranches, et ensuite EuropeAid est en charge de prendre chaque priorité et de la traduire en projets concrets et en livrables tangibles<sup>1363</sup> ». *Entretien avec un chargé de relations internationales, DG RELEX, Unité F 4 (Maghreb), décembre 2010*

Ainsi, le DSP et le PIN formulent la stratégie que suivra la coopération au développement européenne à l'égard de l'Etat partenaire<sup>1364</sup>.

---

<sup>1361</sup> IEVP, *Algérie, Document de stratégie pays...*, op.cit., p.2 ; V. aussi IEVP, *Algérie, Programme indicatif national 2010-2013*

<sup>1362</sup> IEVP, *Algérie, Programme indicatif national 2007-2010*, p.33

<sup>1363</sup> En V. O. : « We design the priorities and we can, according to the amount of money that we have available for that country, divide it into tranches and then Aidco is in charge to take each priority and translate that into concrete projects and into tangible deliverables ».

<sup>1364</sup> Il faut ajouter à ces deux éléments le programme d'action annuel (PAA), les décisions de financement adoptées par la Commission européenne, qui précisent domaine d'intervention, objectifs, résultats attendus,

Au final, la programmation des secteurs d'intervention de la Commission dans l'Etat bénéficiaire est moins « *demand-driven* » qu'issue de la conjonction entre les besoins identifiés par tous les acteurs, les priorités européennes et l'acceptation du gouvernement bénéficiaire. La demande est donc, en quelque sorte, coproduite.

« C'est une négociation, un dialogue ». *Entretien avec des responsables thématiques, EuropeAid, Direction E (Soutien à la qualité des opérations), E4 (gouvernance, droits de l'homme, démocratie), décembre 2009*

La Commission initie de nombreux projets dans les domaines judiciaires et pénitentiaires, répondant ainsi à la priorité accordée à la réforme de la justice dans la vision européenne du développement. De plus, la Commission apprécie qu'un Etat demande ou accepte son aide dans un domaine politiquement sensible.

« Ce qui est assez positif, pour ce programme, c'est que c'est un programme phare. Travailler sur la justice et l'administration pénitentiaire ce n'est pas fait dans beaucoup d'autres pays de la région. Nous commençons à travailler de plus en plus dans ce domaine dans d'autres pays, mais l'Algérie a été un des premiers pays qui s'est ouvert à une coopération dans ce secteur, ce qui est assez intéressant car l'Algérie ne ressort pas comme le pays le plus ouvert dans la région... Mais sur cet aspect ils ont été précurseurs [...] De la même manière que l'intégration pour nous dans le domaine du 3<sup>e</sup> pilier a été difficile, de la même manière c'est difficile de coopérer sur des domaines aussi sensibles avec des pays qui sont hors de l'Europe. Donc c'est une chose positive de pouvoir avoir un accès sur ce monde ». *Entretien avec un responsable géographique, EuropeAid, Unité A2 (Coordination géographique et supervision pour la Méditerranée et le Moyen-Orient), mars 2010*

Mais, puisque la demande apparaît partiellement contrainte, ou en tout cas coproduite, il est à craindre que l'investissement des Etats bénéficiaires dans le projet soit moindre, peu représentatif d'une véritable volonté de réforme.

## **2. La valorisation de la participation de l'Etat bénéficiaire**

La participation de l'Etat bénéficiaire à toutes les étapes du projet est valorisée par la Commission européenne, dans un souci d'efficacité de l'aide. La Commission estime en effet que cette participation va permettre une meilleure « appropriation » du projet par les autorités. La Commission suit ici la tendance générale observable chez les bailleurs, matérialisée dans les engagements de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, signée en 2005.

---

procédure de gestion et montant total attribué. De plus, au niveau régional, on trouve le « Document de stratégie région » et le « Programme indicatif régional » (DSR et PIR).



Selon cette déclaration, l'appropriation signifie que « les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement<sup>1365</sup> ». Le Programme d'Action d'Accra, en 2008, ajoute à cette dimension la nécessité d'associer les parlements nationaux, les pouvoirs publics locaux et la société civile à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi de la politique de développement. Cette logique de l'appropriation se base sur l'idée qu'un projet de développement a beaucoup plus de chances de réussir, c'est-à-dire de présenter des résultats valables et durables, si les bénéficiaires s'investissent dans sa définition et dans sa réalisation, si le projet devient leur. Le projet doit en effet être mené sous la responsabilité de l'Etat bénéficiaire, et s'inscrire dans le programme gouvernemental de développement.

Ainsi, le ministère responsable au sein de l'Etat bénéficiaire est impliqué dans la rédaction des termes de référence des projets d'assistance technique. C'est lui qui désignera le vainqueur de l'appel d'offre, chargé de mettre en œuvre le projet.

Pour les jumelages : « Si plusieurs Etats membres envoient des propositions [en réponse à l'appel d'offre], la Commission européenne fournit un appui pour aider dans le choix mais laisse le choix au pays bénéficiaire, même quand elle n'est pas d'accord. C'est fondamental parce que comme il s'agit d'une collaboration à moyen-long terme il n'est pas concevable d'imposer un partenaire à un pays qui ne serait pas d'accord avec l'approche que ce partenaire va suggérer ». *Entretien avec un chef d'équipe, DG Elargissement, Direction D (Instruments financiers), D2 (Renforcement des institutions, Jumelage), avril 2011*

Le changement de gouvernement pendant la durée du projet est d'ailleurs présenté comme un risque dans les termes de référence, car il n'est pas certain que le nouveau gouvernement reste aussi impliqué que le précédent dans un projet qu'il n'a pas lancé. De plus, la question de l'appropriation implique de considérer tous les niveaux d'intervention du projet : en matière pénitentiaire, par exemple, non seulement la direction générale de l'administration pénitentiaire, mais aussi les directeurs régionaux, les directeurs d'établissement, le personnel – cette problématique de la transmission se pose pour toute politique de réforme<sup>1366</sup>.

« L'une des grosses difficultés pour la réussite du projet, c'est qu'il ne suffit pas de recevoir un produit, il faut se l'approprier. Il y a tout un travail d'intégration de la proposition, ce qui nécessite des contacts privilégiés avec les utilisateurs directs ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juillet 2011*

---

<sup>1365</sup> Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, 2005, p.4

<sup>1366</sup> « Le fait que le gouvernement d'un pays bénéficiaire passe une convention de financement avec un bailleur de fonds n'implique pas nécessairement que les hypothèses formulées dans la plupart des accords de projet concernant l'engagement du gouvernement concerné à mener à bien des réformes se vérifieront. Cela ne signifie pas non plus que le projet sera soutenu par l'ensemble des agents de l'institution, ou par ceux concernés d'une manière ou d'une autre par le projet, comme le montre le manque d'intérêt de certains agents des institutions bénéficiaires ». Cour des comptes européenne, *Rapport relatif à l'efficacité de l'assistance technique dans le cadre du renforcement des capacités*, Rapport spécial n°6, 2007, J.O. n°C.312, 21 décembre 2007, p.9

A l'appropriation s'ajoute, toujours selon la Déclaration de Paris, l'alignement : « Les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires<sup>1367</sup> ». C'est ainsi que les DSP rédigés par l'Union européenne se basent sur le programme politique du gouvernement de l'Etat bénéficiaire. Plutôt que d'imposer un domaine d'intervention, l'Union apporte un soutien qui correspond aux besoins que le bénéficiaire a lui-même identifiés. La recherche d'efficacité, qui transparaît à l'heure actuelle dans la conduite de la politique de coopération au développement européenne et aboutit à suivre des concepts tels que l'alignement ou l'appropriation, a ainsi pour conséquence une aide centrée sur la politique gouvernementale et les institutions étatiques, dans la droite ligne de la tradition de l'aide européenne. Focalisés sur la nécessité de soutenir l'Etat partenaire dans ses efforts de réforme, les acteurs de la Commission européenne ont tendance à adopter, dans les DSP, un langage mélioratif, plus prompt à montrer les évolutions positives et à lister les efforts du gouvernement qu'à émettre des réserves sur la politique gouvernementale<sup>1368</sup>.

Patrick Holden remarque cependant que : « Nous devons être conscients que le statut public de ces documents contraint l'analyse. Ainsi, par exemple, la section « agenda politique » présente les programmes de développement et de réforme des gouvernements marocain et tunisien sans discuter la sincérité des intentions de réforme gouvernementales ou les conflits internes potentiels. En pratique, les officiels de la Commission (spécialement dans les délégations) sont tout à fait conscients de ces questions<sup>1369</sup> ».

Les projets de coopération interviennent malgré tout en soutien aux processus de réforme lancés par le gouvernement de l'Etat bénéficiaire. Les projets ne sont donc pas tant adaptés aux réalités sociales qu'à la lecture gouvernementale – et européenne – des réalités sociales<sup>1370</sup>. C'est ainsi que la Commission européenne a accepté de financer la rénovation, voire même la construction d'établissements pénitentiaires, à la demande d'Etats bénéficiaires, à la fois dans des Etats ACP et dans des pays candidats et candidats potentiels.

<sup>1367</sup> *Déclaration de Paris, op.cit.*, p.4

<sup>1368</sup> Comme l'affirme Patrick Holden, la section « analyse politique » des DSP est généralement très peu rigoureuse et exhaustive. Holden, P., *In Search of Structural Power, op.cit.*, p.56

<sup>1369</sup> Holden, P., « Development through integration ? EU aid reform and the evolution of Mediterranean aid policy », *J. Int. Dev.*, 2008, p.235. En V. O. : « We must be aware that the public status of these documents constrains the analysis. Thus, for example, the policy agenda section outlines the development and reform plans of the Moroccan and Tunisian governments without discussing the sincerity of the governments reform intentions or potential internal conflicts. In practice Commission officials (especially in the Country Delegations) are highly aware of these issues ».

<sup>1370</sup> Cette remarque rejoint l'analyse de Wil Hout concernant la stratégie européenne à l'égard des Etats fragiles. Il analyse les DSP de plusieurs Etats fragiles et trouve que l'approche européenne tend à vouloir reconstruire l'Etat par des mesures technocratiques, qui ne peuvent répondre aux problèmes fondamentaux à la base de la fragilité des Etats. Hout, W., « Between Development and Security : the European Union, governance and fragile states », *TWQ*, 2010



Si la construction d'un établissement permet d'offrir aux détenus de meilleures conditions de détention et répond en cela à un objectif de droits de l'homme, que l'on pourrait qualifier de normatif, elle ne peut remplacer une politique pénale appropriée, ni résoudre les difficultés liées au régime de détention ou, par exemple, à un usage trop élevé de la détention provisoire. D'autant que la Commission européenne n'assortit pas son aide de conditions concrètes<sup>1371</sup>. Dès lors, elle n'apprécie pas les enjeux de droits de l'homme dans leur ensemble.

« On veut engager l'argent, on construit, quel est le régime [politique] derrière? Souvent on ne se pose pas la question. Les prisons sont en mauvais état, il faut les reconstruire, et c'est souvent ça. La je reviens d'une mission à l'est de la République démocratique du Congo, je me suis rendu compte que les prisons sont dans un état désastreux, non seulement les bâtiments mais les gens qui sont à l'intérieur aussi, ils sont en train de mourir de faim, et l'ensemble des bailleurs est engagé dans un projet, nous on est chef de file mais il y a plein d'autres bailleurs aussi<sup>1372</sup>. Ces détenus sont en train de se révolter, donc ils démolissent tout ce qu'on a construit et puis nous on recommence à construire, sans qu'il y ait un dialogue avec le gouvernement sur des questions de droits humains, pourquoi est-ce qu'il n'y a pas de budget d'alimentation pour les détenus et des questions comme ça. Donc on se contente de construire, et puis des petites formations de 2-3 jours pour le personnel pénitentiaire, mais une fois qu'on s'engage dans un secteur l'ensemble des bailleurs n'est pas vraiment intéressé à pousser ce dialogue pour regarder l'ensemble de la question [...] ». *Entretien avec des responsables thématiques, EuropeAid, Direction E (Soutien à la qualité des opérations), E4 (gouvernance, droits de l'homme, démocratie), décembre 2009*

Certains bailleurs de fonds n'acceptent pas de financer la construction d'établissements pénitentiaires<sup>1373</sup>. La Commission européenne, elle, a choisi d'accepter, elle répond à la demande des Etats, que celle-ci soit visiblement liée à un manque de moyens, ou à la reconstruction de l'Etat – comme au Kosovo<sup>1374</sup>, par exemple.

La participation de l'Etat bénéficiaire est donc valorisée par les acteurs européens, en ce qu'elle permet non seulement d'identifier les besoins politiques mais aussi d'assurer une

<sup>1371</sup> Ceci est aussi lié aux modalités de l'aide : une aide budgétaire est assortie d'une discussion plus approfondie sur les conditions politiques qu'une aide projet.

<sup>1372</sup> Allusion au programme REJUSCO, en RDC. « La construction de prisons sans que le gouvernement ait prévu des mesures d'accompagnement, notamment pour améliorer l'alimentation des détenus a entraîné, en 2009, des mouvements de révolte de détenus et la destruction de bâtiments construits ». EuropeAid, *Appui à la réforme de la justice dans les pays ACP, op.cit.*, p.51

<sup>1373</sup> « Certains bailleurs du Nord, les Suédois, pour ne pas les citer, les Norvégiens, eux, résistent à ça. Apparemment l'UE n'a pas résisté ». *Entretien avec un responsable thématique, EuropeAid, Direction E (Soutien à la qualité des opérations), E4 (gouvernance, droits de l'homme, démocratie), décembre 2009*

<sup>1374</sup> Au Kosovo, un projet de construction d'une prison de haute sécurité est actuellement en cours, pour un montant de 15M\$, financé pour moitié par le gouvernement et pour moitié par la Commission européenne (via l'instrument de préadhésion). Le projet est mis en œuvre par l'UNOPS, le bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets. Le site internet de l'UNOPS indique que « dans le cadre d'accords de rapatriement signés avec certains pays européens, le Kosovo devrait recevoir plusieurs détenus à haut risque », et que « ce nouveau projet de construction de prison est mis en œuvre par l'UNOPS en conformité avec les normes internationales en matière d'établissements pénitentiaires. Il incorporera notamment les recommandations relatives à la taille des cellules, à l'accès à la lumière naturelle, à la ventilation, aux installations sanitaires et aux douches ». UNOPS, « Construction d'une prison de haute sécurité au Kosovo », site internet de l'UNOPS, 15 novembre 2011



participation plus durable au projet. Le contenu du projet est fortement dépendant des demandes des autorités et aligné sur la programmation politique gouvernementale, la Commission européenne respectant ainsi ses engagements concernant l'efficacité de l'aide. Surtout, nul besoin pour les acteurs européens d'être experts en matière pénitentiaire, puisque c'est l'Etat bénéficiaire qui va identifier les besoins avec l'aide de consultants, et conduire le projet finalement mis en place. Tant que les autorités acceptent que l'UE intervienne dans le domaine de la justice et de l'exécution des peines, celle-ci s'y lance, sans exigences particulières.

## **§2 – Les atouts de l'assistance technique pour les Etats bénéficiaires**

Alors que l'exécution des peines demeure un secteur régalien de la politique nationale, et dès lors politiquement sensible, les projets de coopération impliquent que les Etats choisissent de soumettre leur pratique et leur cadre juridique au regard d'experts étrangers, par le biais d'une intervention d'assistance technique financée par l'Union européenne. Le contexte même dans lequel se déroulent les projets n'étant pas sans influence sur leur réalisation, il paraît important d'approfondir les raisons qui poussent les pays en développement à souhaiter un tel soutien. A cet égard, la perspective des politiques publiques s'avère utile, car elle permet d'aborder l'action de coopération selon le point de vue du gouvernement de l'Etat bénéficiaire.

Les choix opérés par le gouvernement de l'Etat bénéficiaire quant à la coopération au développement en matière pénitentiaire s'inscrivent dans le schéma déjà évoqué de la circulation internationale des politiques publiques, qui permet à chaque Etat de chercher des solutions dans les pratiques, les expériences et les expérimentations des autres Etats (1). L'assistance technique apparaît alors comme une pratique routinière et inoffensive de simple coopération, ce qui conduit les Etats à accepter l'intervention des experts (2).

### **1. La recherche de solutions face aux contraintes internes et internationales**

La situation pénitentiaire est rarement considérée comme un enjeu central par les gouvernements. Mais des raisons multiples peuvent expliquer qu'un gouvernement se saisisse du thème de la réforme pénitentiaire et l'inscrive à l'agenda politique. Si l'on suit l'approche

séquentielle développée par Charles O. Jones en 1970, découpant le processus de décision politique en plusieurs étapes<sup>1375</sup>, on peut en déduire que l'appel à l'assistance technique étrangère se révèle source de « solutions », dans un processus dont toutes les étapes sont marquées par les influences étrangères.

**Première séquence : l'identification du problème.** L'émergence de la question pénitentiaire comme problème et son inscription à l'agenda gouvernemental résultent conjointement de contraintes externes et internes. Parmi les contraintes externes, les organes de suivi internationaux attirent l'attention sur les conditions de détention et le fonctionnement de l'exécution des peines, et exercent une pression sur les Etats pour qu'ils améliorent les conditions pénitentiaires. La force de cette contrainte internationale apparaît cependant variable, les Etats n'y étant pas tous soumis de la même façon : la contrainte régionale, du Conseil de l'Europe par exemple, peut renforcer la contrainte internationale. Les associations spécialisées, telle Amnesty International qui publie des rapports annuels sur la situation des droits de l'homme dans chaque pays et les médiatise, peuvent avoir une influence : leurs rapports détaillés entachent potentiellement l'image que souhaite présenter le pays sur la scène internationale. Dans ce contexte, les autorités doivent montrer à la communauté internationale leur volonté d'introduire des changements<sup>1376</sup>.

« Il y a aussi dans la démarche une démarche de labellisation: « on sera accepté par la communauté internationale dès lors qu'on aura un système carcéral à peu près correct ». C'est bien évidemment la démarche du Kazakhstan, par exemple ». *Entretien avec des responsables thématiques, EuropeAid, Direction E (Soutien à la qualité des opérations), E4 (gouvernance, droits de l'homme, démocratie), décembre 2009*

La contrainte vient aussi de la nécessité interne, subie par tout Etat, de définir une gestion administrative qui permette, soit de contenir les dépenses, soit de rationaliser les moyens employés. La surpopulation carcérale représente ainsi, à l'heure actuelle, un problème de gestion majeur, qui appelle une réponse politique, y compris par la redéfinition du système pénitentiaire et des peines. De plus, des moments de crise (émeutes, incendies, évasions, etc) peuvent accélérer l'identification d'un problème pénitentiaire<sup>1377</sup>. Plus généralement, une réforme peut intervenir à la suite d'une transition politique, ou encore le gouvernement peut

---

<sup>1375</sup> Jones, Charles O., *An introduction to the study of public policy*, [1970], 1984. V. aussi Jacquot, S., « Approche séquentielle (*stages approach*) », in Boussaguet, L. *et al.* (dir.), *op.cit.*, pp.82-90

<sup>1376</sup> Chevallier, J., « La mondialisation de l'Etat de droit », in *Mélanges Philippe Ardant, Droit et politique à la croisée des cultures*, 1999, pp.332-333

<sup>1377</sup> Resodihardjo, S.L., *Crisis and Change in the British and Dutch Prison Services : Understanding Crisis-Reform Processes*, 2009

choisir de s'engager dans des réformes favorisant les droits de l'homme, si le climat politique semble tendu<sup>1378</sup>.

« Une intervention dans un pays arabe, en plein printemps, sur les droits de l'homme, qui réussisse, c'est important pour l'Union européenne. Pour l'Algérie, c'est la même chose. Il y a une forte critique du gouvernement actuel, du régime. Il est important qu'une action sur les droits de l'homme en prison aboutisse. Et puis l'image de marque est importante ».  
*Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juillet 2011*

**Deuxième séquence : le développement du programme.** Le gouvernement se saisit du problème pénitentiaire, et le traite en tant que problème public, qui appelle des solutions<sup>1379</sup>. Or, l'attrait de l'étranger est observable chez les dirigeants publics, lorsqu'il s'agit de chercher des solutions de politiques publiques<sup>1380</sup>, d'autant qu'il existe une tradition de circulation internationale en matière judiciaire et pénitentiaire. Ainsi, les recommandations du Conseil de l'Europe, basées sur le principe selon lequel « la privation de liberté devrait être considérée comme une sanction ou une mesure de dernier recours<sup>1381</sup> », offrent des pistes possibles d'action pour lutter contre la surpopulation carcérale. Par ailleurs, les expérimentations en matière de placement sous surveillance électronique représentent un autre exemple de circulation internationale des « solutions » pénitentiaires<sup>1382</sup>.

La DGAPR algérienne s'est pleinement saisie de l'opportunité que représentent les pratiques étrangères.

---

<sup>1378</sup> Bertrand Badie distingue, à propos du monde musulman, quatre types de rationalités conduisant à l'importation d'un modèle étranger : « la création d'un système politique nouveau ; la stratégie conservatrice du prince cherchant de nouvelles ressources pour consolider son propre pouvoir ; l'élaboration de nouveaux modes de contestation ; les aménagements nécessaires à une gestion post-révolutionnaire du pouvoir ». Badie, B., « Le transfert de technologie politique dans le monde arabe, de l'importation à l'innovation », *Bulletin du CEDEJ*, 1988, p.110

<sup>1379</sup> La recherche de solutions ne signifie pas pour autant que la fabrique de l'action publique relève d'un processus rationnel : il est tout à fait possible que le gouvernement envisage des solutions qui ne sont pas les plus adéquates, ou qu'il retienne une solution pour des raisons éloignées de l'intérêt public. V. Delpuech, T., « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies », *Critique intle*, 2009, p.161

<sup>1380</sup> Frinault, T. et Le Bart, C., « L'exemplarité de l'étranger », *RFSP*, 2009 ; Mény, Y., in Mény, Y. (dir.), *La greffe et le rejet*, *op.cit.*, pp.25 et s.

<sup>1381</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, *Recommandation n°R(99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale*, 30 septembre 1999

<sup>1382</sup> Pour l'Europe, v. Kaluszynski, M., « Le développement du placement sous surveillance électronique en Europe... », in Froment, J.-C. et Kaluszynski, M. (dir.), *op.cit.*, 2007. Citons également un projet d'assistance technique de l'UE à destination de la Russie, qui prévoyait de mettre en place une expérimentation du placement sous surveillance électronique, à la demande de la Russie. Des représentants russes du ministère de la Justice avaient en effet découvert le bracelet électronique lors d'une visite au Royaume-Uni, dans le cadre d'un précédent projet Tacis sur les alternatives à la détention. TACIS, « Alternatives to Imprisonment » en Russie, 2007-2009, pour un montant de 2,5M€. Ref : EuropeAid/123578/C/SER/RU



« L'Algérie a une caractéristique : ils connaissent parfaitement ce qui se passe à l'extérieur. Ils sont allés partout ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juillet 2011*

« Nous avons prévu un programme de construction très important de 81 prisons, dont 67 à 70 vont remplacer d'anciens établissements. [...] Nous avons procédé à des visites d'établissements, en Europe et au Canada, avant de construire les prisons. Nous avons étudié plusieurs modèles à travers le monde. Nous avons même organisé un séminaire international sur l'architecture. Nous avons fait le choix d'établissements avec une partie cellulaire et une partie semi-collective, avec des salles de cinq et des salles de dix, parce que l'Algérien préfère vivre en communauté. Il faut faire la différence entre trois grandes catégories de délinquants : très dangereux ou ceux qu'il faut protéger ; récidivistes ; détenus primaires, à qui on peut accorder une chance de vie en communauté ». *Entretien avec le directeur général de l'Administration pénitentiaire, Algérie, juin 2010*

Le programme de construction mené par l'administration pénitentiaire algérienne a été précédé d'une étude des pratiques à l'étranger<sup>1383</sup>, dans le cadre, notamment, des nombreuses coopérations pénitentiaires bilatérales et multilatérales<sup>1384</sup>. Les décideurs s'inspirent donc d'exemples étrangers, mais en les adaptant à la « tradition » nationale, ici, la vie en communauté – un choix qui va à l'encontre des prescriptions ayant cours en Europe à l'heure actuelle<sup>1385</sup>. Comme le dit lui-même le directeur général de l'administration pénitentiaire, « On ne prend pas un texte français que l'on copie avec écrit « République algérienne » ». Il s'agit, plutôt, de tirer parti de l'expérience accumulée par des experts, spécialistes de la question pénitentiaire et originaires du monde entier. Les exemples étrangers apparaissent donc comme une source d'inspiration pour l'action publique<sup>1386</sup>.

Dans ce contexte, faire appel à la coopération au développement européenne peut apparaître comme une ressource intéressante, parce qu'elle fournit non seulement des moyens matériels et financiers, mais aussi des solutions techniques.

« On a fait le choix d'experts qui ont une vraie expérience en matière pénitentiaire, très élevée. Par exemple, le projet européen prévoit une expertise sur les programmes de formation au sein de l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) : jusqu'ici c'était une formation trop académique, pas un programme de professionnalisation. L'ENAP

---

<sup>1383</sup> La DGAPR a notamment tenu, en collaboration avec le PNUD, un Séminaire international sur l'architecture carcérale, à Alger, les 10 et 11 décembre 2005, visant à un échange d'expériences, entre architectes de tous pays, et acteurs du monde pénitentiaire également. Tlemçani, S., « Séminaire international sur l'architecture carcérale : pour des prisons plus humaines », *El Watan*, 12 décembre 2005 ; G.A., « Architecture des établissements pénitentiaires : un séminaire international s'ouvre à Alger », *Le Soir d'Algérie*, 11 décembre 2005

<sup>1384</sup> V. annexe 7

<sup>1385</sup> Selon ce qu'affirment les Règles 18.5, 18.6 et 18.7 des RPE, Conseil de l'Europe, Comité des ministres, *Recommandation n°R(2006)2 sur les règles pénitentiaires européennes*, 11 janvier 2006

<sup>1386</sup> « La finalité de l'emprunt n'est pas, sauf dans des cas bien particuliers de transfert imposé, la reproduction fidèle du modèle, mais le souci d'apporter une réponse à un problème politique. Dans la plupart des situations d'import-export, le modèle n'est qu'une source d'inspiration, un repère servant à définir une orientation pour la fabrication d'une solution en partie originale, en partie copiée ». Delpuech, T., « Comprendre la circulation internationale... », *op.cit.*, p.163

ne doit pas enseigner le code pénal mais comment réaliser son métier. Elle aborde les problèmes de traitement et de prise en charge : comment gérer un établissement ? Comment amorcer un dialogue ? Mesurer la dangerosité des individus incarcérés ? Faire face à une émeute ? Sur l'insertion sociale : comment financer les activités ? Beaucoup de questions sont des expériences ». *Entretien avec le directeur général de l'Administration pénitentiaire, Algérie, juin 2010*

Suivant les besoins du pays bénéficiaire, primaires ou secondaires, la coopération au développement européenne est plutôt valorisée pour l'aspect financier ou pour l'aspect technique. Les besoins primaires sont par exemple particulièrement criants dans la majorité des prisons d'Afrique subsaharienne, où les détenus souffrent de malnutrition et doivent compter sur une aide extérieure et familiale<sup>1387</sup>. En Côte d'Ivoire, le FED a financé un projet de l'association Prisonniers sans frontières (PRSF) visant à améliorer les conditions de santé et d'hygiène dans huit prisons, y compris en développant des jardins maraîchers et des élevages<sup>1388</sup>, qui permettent de proposer une solution de long terme pour lutter contre la malnutrition en prison. L'enjeu de la pérennisation est ainsi pris en compte.

- « Commençons par la base, une feuille de papier. Souvent on ne sait même pas le nombre exact de prisonniers qui se trouvent dans les prisons. Il faut commencer par avoir des registres. Certains consultants l'ont fait manuellement, ce n'était pas leur rôle mais ils se sont sentis investis de cette mission, parce que la situation était tellement grave que l'on commence par la base. L'informatisation vient après, quand il y a déjà un système en place. Un dossier par détenu... » [...]

- « C'est aussi le savoir-faire qu'ils demandent. Je suis allé par exemple au Nigeria, et nous avons rencontré l'administration pénitentiaire. Ils ont dit « Ecoutez, nous avons des ressources, nous n'avons pas besoin d'argent. Nous avons besoin de compétences. Nous avons besoin d'améliorer nos compétences [...]. Beaucoup d'entre eux demandent une aide technique<sup>1389</sup> ». *Entretien avec des responsables thématiques, EuropeAid, Direction E (Soutien à la qualité des opérations), E4 (gouvernance, droits de l'homme, démocratie), décembre 2009*

**Troisième séquence : la mise en œuvre du programme<sup>1390</sup>.** Le lancement d'un projet de coopération avec l'Union européenne peut intervenir à la suite de l'adoption d'une loi

---

<sup>1387</sup> Le médecin de la prison centrale de Maroua (Cameroun) estimait en 2006 que « soumis à la seule ration pénale, il est difficile de survivre plus d'un an ». FED, « PACDET II » au Cameroun, *op.cit.*, p.5. A Madagascar, « le ministère de la Justice consacre jusqu'à 60% de son budget à l'alimentation des détenus, sans que cela permette malgré tout d'assurer une alimentation satisfaisante ». FED, « Expertise d'appui à la redynamisation des camps pénaux et à la réinsertion sociale des personnes détenues » à Madagascar, 2008, Ref : Lot 7, 163 941, p.2

<sup>1388</sup> FED, « Amélioration des conditions de santé et d'hygiène dans huit maisons d'arrêt et de correction » en Côte d'Ivoire, 2007-2008

<sup>1389</sup> En V.O. : « I've been for example in Nigeria, and we've met prison service there. They said « Look, we have resources, we don't need money. We need skills. We need to upgrade our skills. [...] A lot of them are asking for technical help »

<sup>1390</sup> Aux étapes listées s'ajoutent enfin, dans la typologie de Jones, les séquences d'évaluation du programme et de terminaison de celui-ci. La pratique même de l'évaluation a circulé internationalement, par exemple *via* le programme SIGMA de l'OCDE.

pénitentiaire qui réforme le fonctionnement administratif et légal, comme ce fut le cas en Algérie<sup>1391</sup>.

En Algérie, l'ordonnance de 1972 régissait le système pénitentiaire. Elle a été remplacée par une loi en 2005, à la suite des recommandations émises par la Commission nationale de réforme de la justice. « Il fallait adapter toute la législation aux nouvelles mutations de la société algérienne (politiques, économiques et sociales) et aux accords et conventions internationales que l'Algérie a ratifiées [...] On a fait le choix de voter une nouvelle loi plutôt que de réviser l'ordonnance de 72. Elle avait été votée sous le système communiste, elle était obsolète. On a conservé les grands principes de notre doctrine de l'école de la défense sociale, on a développé le rôle des institutions de réinsertion sociale, comme le juge d'application des peines auquel on donne un rôle plus décisif. Le rôle de la commission mixte de coordination est élargi. On a révisé la commission de discipline dans chaque établissement, elle est élargie à tous les intervenants dont les médecins et les éducateurs. L'octroi de la libération conditionnelle a été assoupli, un régime de semi-liberté a été mis en place... ». *Entretien avec le directeur général de l'Administration pénitentiaire, Algérie, juin 2010*

La nouvelle loi appelle en effet d'importants efforts pour assurer sa mise en œuvre, car elle prévoit des modifications profondes. Les experts du projet européen interviennent alors pour faciliter la mise en œuvre du programme gouvernemental. Ainsi, l'Union soutient, par ses projets, la réforme gouvernementale, et obtient un certain « droit de regard » sur la mise en œuvre de la réforme, permettant de s'assurer qu'elle n'est pas écartée progressivement de l'agenda gouvernemental.

« L'Algérie a adopté une réforme complète de la législation en 2005. Le code pénal, le code d'exécution des peines, sont modernes et contemporains. Donc il y a peu à faire sur le plan légal. Mais il n'existe pas un seul pays dans lequel il y a une adéquation entre les systèmes légaux et la réalité. Au niveau algérien, les connaissances ne sont pas intériorisées. Elles restent de la théorie. On peut réciter les concepts, mais ceux-ci n'ont pas été « digérés », ils ne sont pas entrés dans la pratique. Il y a un mélange de choses et procédés modernes, et de procédés archaïques. Par exemple, il existe un système de microcrédit pour certains détenus à la sortie de prison, pour créer leurs micro-entreprises. Ça n'existe pas dans les pays européens. Ils ont donc une avance dans ce domaine ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juillet 2011*

Dans le cas algérien, l'Union adopte clairement le parti de lancer un projet pénitentiaire pour valoriser les efforts fournis par le gouvernement algérien en faveur de la réforme pénitentiaire, y compris la construction de nombreux établissements, et prolonger les premiers résultats obtenus dans le cadre du projet Justice I.

« Le soutien de Bruxelles a été acquis de suite. Le projet a été discuté *a priori* à très haut niveau, entre le ministre de la Justice et le chef de la délégation, ce qui a facilité la mise en place des procédures. Il y a eu une phase de négociation entre l'Algérie et l'UE, pour

---

<sup>1391</sup> Loi n°05-04 du 6 février 2005 portant code de l'organisation pénitentiaire et de la réinsertion sociale des détenus. V. annexe 18.



identifier les moyens, les besoins ». *Entretien avec un chef de section, Délégation de la Commission européenne en Algérie, juin 2010*

A cette recherche de solutions à l'étranger s'ajoute une volonté de reconnaissance internationale<sup>1392</sup>. Il va de soi que les gouvernements des Etats bénéficiaires tirent une certaine légitimité de leur inscription dans la coopération internationale. En demandant l'aide européenne, ils montrent leur préoccupation pour les questions pénitentiaires et leur volonté d'améliorer les conditions de détention.

« L'Algérie est un pays relativement neuf. La guerre civile a conduit à une perte de population, et l'administration a cessé de fonctionner normalement. L'Algérie a été internationalement isolée pendant cette période. Le sentiment du gouvernement après cette période, c'était une forte volonté de réintégrer la communauté internationale. Ils ont alors engagé différentes réformes, dont la réforme de la justice ». *Entretien avec un chef de section, Délégation de la Commission européenne en Algérie, juin 2010*

## **2. L'assistance technique, une intervention apparemment neutre**

Les contraintes qui peuvent pousser l'Etat bénéficiaire à demander une aide européenne dans le domaine pénitentiaire apparaissent nombreuses et la pression européenne et internationale en est une parmi d'autres – dont il ne faut cependant pas occulter l'importance. La configuration même de l'aide européenne peut s'avérer un argument convaincant pour le gouvernement de l'Etat bénéficiaire. En matière pénitentiaire, l'aide européenne s'exerce principalement sur le mode de la coopération technique<sup>1393</sup>, dont le but est traditionnellement

d'« accroître la capacité des pays du Tiers Monde à mener une politique autonome de développement. A cette fin, elle met libéralement à la disposition de ces derniers des connaissances scientifiques ou techniques et des savoir-faire adaptés aux réalités locales<sup>1394</sup> ».

Dès lors, « la coopération se réalise, presque exclusivement, par la mobilité des hommes<sup>1395</sup> » : il s'agit d'envoyer sur le terrain des experts (maîtrisant à la fois le thème du

---

<sup>1392</sup> « Scholars have long understood that legitimation is important for states and have recognized the role of international sources of legitimation in shaping state behavior ». Finnemore, M. et Sikkink, K., *op.cit.*, p.903. Les auteurs estiment que la légitimation internationale est importante, dans la mesure où elle contribue à la perception de la légitimité qu'ont les citoyens nationaux.

<sup>1393</sup> Les écrits d'EuropeAid distinguent coopération technique et assistance technique (ce que nous ne faisons pas) : « la coopération technique est souvent associée à des actions qui tendent au renforcement des capacités individuelles et organisationnelles en apportant un savoir-faire [...], des possibilités de formation et d'apprentissage [...], et des équipements. L'assistance technique se réfère plus spécifiquement au personnel qui intervient dans la mise en œuvre et la gestion des services de coopération technique ». Commission européenne, EuropeAid, *Stratégie-cadre, Réformer la coopération technique et les unités d'exécution des projets pour l'aide extérieure de la Commission européenne*, 2008, pp.5-6

<sup>1394</sup> Destanne de Bernis, G., « Assistance technique », *Encyclopaedia Universalis*, 1990, p.1

<sup>1395</sup> *Ibid.*

projet et le contexte d'intervention) qui puissent conseiller les autorités du pays, afin, à terme, de les rendre autonomes dans leur gestion du développement, ou d'un domaine spécifique concourant au développement. Pour ce faire, la coopération technique intervient « au service du plan de développement du pays aidé<sup>1396</sup> ». Les experts fournissent un conseil technique, spécialisé, dans le cadre du programme gouvernemental. Ils assistent le gouvernement.

L'aide européenne permet de mettre en place une *coopération technique*, visant à ce que les spécialistes nationaux et les experts étrangers travaillent en commun, en s'inspirant d'exemples étrangers, notamment à l'aide de visites d'étude dans des Etats européens ou encore d'échanges, *etc.* Il s'agit donc de résoudre ensemble des questions techniques. Cette vision implique une certaine égalité entre les professionnels, quelle que soit leur origine.

« Pendant la guerre civile beaucoup de gens sont partis de l'Algérie, donc il y a un gros déficit en termes de capacités au niveau des ministères, donc les compétences de l'UE sont toujours les bienvenues. Ce qu'ils ne veulent pas c'est que... Les Algériens sont très sensibles à tous les discours disons néocolonialistes, donc aller là-bas imposer des choses ou faire du paternalisme... Ça bien sûr ils ont une réaction très négative et très ... attentive, mais s'il y a une atmosphère de coopération et de « partenariat »... Ils n'aiment pas parler d'« aide », par exemple: « aide au développement », c'est un mot qu'on ne peut pas dire en Algérie. Donc quand on est dans ce cadre de coopération et de partenariat, ils sont très intéressés et très preneurs ». *Entretien avec un responsable géographique, EuropeAid, Unité A2 (Coordination géographique et supervision pour la Méditerranée et le Moyen-Orient), mars 2010*

« La définition du projet [Justice II] se déroule dans le contexte algérien. Les Européens veillent juste à la mise en œuvre. C'est un projet formulé conjointement, donc cela n'a rien à voir avec la souveraineté. On construit le projet ensemble, on définit les axes [...] Cela n'a rien à voir avec la souveraineté ». *Entretien avec un chef de section, Délégation de la Commission européenne en Algérie, juin 2010*

La délégation européenne elle-même, lorsqu'elle souhaite inciter les Etats partenaires à demander ou accepter un projet de coopération, a tendance à insister sur l'aspect technique de l'intervention des experts. Ils apportent les « bonnes pratiques » de leur pays, proposent des « solutions », participant à un traitement certes professionnel mais exclusivement technique de la question pénitentiaire, abordée entre spécialistes. Les experts proposent ce qu'ils considèrent comme la meilleure méthode, fournissent des conseils au gouvernement qui conserve son pouvoir de décision finale. La délégation évite de s'aventurer sur le terrain politique<sup>1397</sup>. Les projets sont donc envisagés comme des actes concrets et tangibles de

---

<sup>1396</sup> Destanne de Bernis, G., *op.cit.*, p.6

<sup>1397</sup> Comme tous les acteurs de la Commission européenne. V. Robert, C., « La Commission européenne dans son rapport au politique... », *op.cit.*

coopération, au service du bon fonctionnement de l'Etat. La dimension politique du domaine de coopération est, ainsi, neutralisée dans les discours et les actes.

Il faut nuancer cette affirmation pour le cas des Etats candidats, qui se sont engagés à aligner leur législation sur l'acquis communautaire et répondre aux demandes de l'Union. Dans ce contexte les projets pénitentiaires se situent dans le cadre de l'assistance fournie par l'Union aux candidats pour leur permettre de remplir les critères d'adhésion. Le gouvernement de l'Etat candidat cherche surtout à satisfaire la Commission à moindre coût politique<sup>1398</sup>. La Commission dispose alors d'une forte influence, mais celle-ci consiste plutôt à définir les domaines qui nécessitent une réforme, que la méthode de réforme à privilégier<sup>1399</sup>. Car si la Commission se montre trop interventionniste sur des objets de réforme qui touchent à la souveraineté, et dès lors à la répartition du pouvoir au sein de la nation, elle peut rencontrer de fortes résistances<sup>1400</sup>.

Les autorités de l'Etat bénéficiaire détenant le pouvoir de décision et le sujet de la coopération étant technicisé, le projet apparaît donc comme un travail de coopération entre spécialistes. Dans cet échange, les normes internationales en matière pénitentiaire sont sollicitées comme un outil potentiel, au même titre que l'expérience professionnelle, les expérimentations locales ou étrangères, *etc.* L'accueil d'un projet européen ne paraît finalement pas représenter un coût trop élevé – en termes financiers<sup>1401</sup> – comme de souveraineté – pour les Etats bénéficiaires.

Par le financement de projets de coopération, l'UE cherche à maintenir la coopération avec les Etats partenaires et à rallier ceux-ci à son objectif de promotion de ses normes constitutives. Les délégations sont chargées de concrétiser cette promotion par l'identification

---

<sup>1398</sup> Juncos, A., *op.cit.*

<sup>1399</sup> Ceci est vrai dans les domaines dans lesquels l'Union européenne ne dispose pas d'une législation spécifique que les Etats candidats doivent absorber. Plus la législation européenne est précise, moins la marge de manœuvre des Etats candidats est importante. En matière de réforme administrative, visant à améliorer l'efficacité, les Etats disposent d'une certaine liberté de moyens. V. Juncos, A., *op.cit.*

<sup>1400</sup> Ana Juncos le montre avec l'exemple de la réforme de la police en Bosnie. Les arguments de l'UE basés sur la rationalisation et l'efficacité budgétaire n'ont pas convaincu l'ensemble des groupes ethniques, dont certains se sont estimés lésés par la proposition de réforme. « Policing is inextricably linked to politics » (p.384). « Analysing police reform shows the inherent difficulties in promoting reforms in areas that touch upon core attributes of state sovereignty » (p.368). Juncos, A., *op.cit.* V. aussi Delpeuch, T. et Vassileva, M., « Quelle portée des réformes judiciaires en Bulgarie ? Comment les acteurs domestiques s'arrangent des prescriptions internationales », in Commaille, J. et Kaluszynski, M., *La fonction politique de la justice*, 2007 ; Epstein, R., « The paradoxes of enlargement », Book review, *EPS*, 2005

<sup>1401</sup> Rappelons en effet que les Etats bénéficiaires contribuent au cofinancement du projet, et apportent une contribution en nature.



de projets de coopération technique. Elles proposent donc des projets dans le domaine de la justice et de l'exécution des peines, sans nécessairement prendre la mesure des conséquences diplomatiques et politiques d'une telle intervention.

### ***Section B. Un investissement normatif minimal des projets***

La déconcentration de la gestion de l'aide vers les délégations a été mise en œuvre de 2002 à 2004, les rendant « responsables de la détermination, de la formulation et de la mise en œuvre des interventions, y compris les phases de conclusion des contrats et de paiement [...] ; du contrôle technique et financier, ainsi que de l'évaluation des différentes interventions<sup>1402</sup> ». Les délégations doivent donc proposer des projets dans le respect de la programmation réalisée par la Commission et participer à la formulation des termes de référence.

Dans leur démarche, les délégations européennes ne semblent pas toujours prendre en compte clairement la dimension politique des projets qu'elles proposent, ni même les spécificités de certains domaines d'intervention. Les projets sont abordés uniquement dans leur dimension technique, ce qui appelle l'intervention de spécialistes (paragraphe 1). C'est pourquoi l'Union délègue la mise en œuvre des projets à des partenaires (paragraphe 2).

#### **§1 – L'absence d'investissement politique de la part de la délégation**

Contrairement à ce que pourrait laisser penser l'évolution des règles de la coopération au développement de l'Union européenne, qui introduisent une politisation progressive de l'intervention européenne, les délégations qui en assurent la mise en œuvre sur le terrain ne se saisissent pas de l'outil principal dont elles disposent, les projets, pour diffuser les normes constitutives européennes. Préférant une lecture bureaucratique de l'objet pénitentiaire (1) et privilégiant une vision pragmatique des projets (2), les délégations tendent à laisser de côté la dimension politique de leurs missions.

---

<sup>1402</sup> Cour des comptes européenne, Rapport spécial n°1, 2011, *op.cit.*, p.8

## 1. Une lecture bureaucratique de l'objet pénitentiaire

Les délégations sont chargées d'élaborer des propositions de projets et de participer à la préparation des termes de référence. Mais, si les gestionnaires de projets qui travaillent dans les délégations sont spécialistes de la méthodologie de l'aide européenne, ils ne maîtrisent que rarement les domaines d'intervention des projets, d'autant qu'ils sont chargés de suivre simultanément la mise en œuvre de nombreux projets<sup>1403</sup>.

Ainsi, les gestionnaires de projet n'ont pas de connaissances spécifiques du domaine pénitentiaire.

« J'ai rarement vu un gestionnaire de projet qui était intéressé à la question [de la justice et de l'exécution des peines], et je n'ai jamais vu un gestionnaire de projet qui connaissait vraiment la thématique ». *Entretien avec un gestionnaire de projets dans une société privée, juin 2012*

Les gestionnaires de projet sont plus à l'aise dans leur rôle de contrôleur des procédures, que lorsqu'ils doivent discuter du contenu concret des projets, ce qui a conduit la Commission à établir une cellule de soutien technique et spécialisé aux délégations, intervenant à leur demande. Ainsi, une direction d'EuropeAid est spécialisée dans le soutien à la qualité des opérations<sup>1404</sup>, l'une de ses unités conseillant spécifiquement les délégations en matière de « gouvernance, droits de l'homme, démocratie et genre<sup>1405</sup> ». Elle compte parmi ses membres des juristes hautement qualifiés, disposant d'une expérience de long terme, acquise dans des contextes variés.

« On fait de l'appui à la qualité. L'initiative est basée sur la programmation qui est conjointe entre la DEV ou la RELEX, la délégation et les pays bénéficiaires. En général les délégations commencent par discuter avec le gouvernement pour la mise en œuvre de cette programmation, les grands axes d'un projet sont définis, ensuite ils font appel à des consultants pour identifier et formuler le projet, et nous ici au siège on est dans les circuits d'approbation du projet, avec tout cet appui à la qualité. Donc l'initiative vient d'eux, mais nous on est là pour dire « ça ça va pas, ça il faut l'amender », de temps en temps on nous demande des missions, donc on va là-bas pour essayer de redresser un peu, on donne des conseils... » [...] « L'initiative est vraiment de la délégation. **Dans les délégations les gens ne sont pas des spécialistes, nous on est censés être des experts, on apporte une**

---

<sup>1403</sup> Cour des comptes européenne, Rapport spécial n°1, *op.cit.*, pp.28-29

<sup>1404</sup> Cour des comptes européenne, Rapport spécial n°1, *op.cit.*, p.31. La Cour des comptes détaille la fonction des différentes unités de soutien thématique au sein de la direction de la qualité, ainsi que leurs effectifs. L'unité « gouvernance, sécurité, droits de l'homme et égalité des sexes » compte 16 personnes affectées à l'appui à la qualité.

<sup>1405</sup> Tel était le nom de l'unité E4 au moment des entretiens que nous y avons menés. Depuis, l'unité a été appelée « Gouvernance, sécurité, droits de l'homme et genre », puis, avec l'établissement de la nouvelle DG DEVCO, elle appartient à présent à la direction D (Développement humain et de la société) et s'intitule « Gouvernance, démocratie, égalité hommes-femmes, droits de l'homme » (Organigramme DEVCO, mai 2011).

**expertise dans un domaine où la personne qui va s'occuper de ce projet n'y connaît rien. Par exemple, la différence entre la garde à vue et la condamnation.** Donc c'est là où on intervient : affiner les demandes, discuter avec les consultants, donner des exemples comparables qui ont été faits ailleurs... » *Entretien avec des responsables thématiques, EuropeAid, Direction E (Soutien à la qualité des opérations), E4 (gouvernance, droits de l'homme, démocratie), décembre 2009*

Pour bénéficier de ce soutien, cependant, les gestionnaires de projet doivent l'estimer nécessaire et le demander, ce qui requiert un certain degré de réflexivité.

Bien que la mise en œuvre soit externalisée, une telle méconnaissance ne favorise pas la compréhension des enjeux politiques qui entourent le domaine pénitentiaire et renforce la vision administrative qu'ont les gestionnaires de projet de l'exécution des peines. Comme nous l'avons affirmé précédemment, l'intervention européenne est comprise dans sa dimension administrative par les gestionnaires de projet. Les projets doivent permettre d'améliorer **l'efficacité** du système pénitentiaire<sup>1406</sup>. Cette logique a des conséquences importantes. Réfléchir aux projets pénitentiaires en termes d'efficacité administrative permet d'amorcer le dialogue avec les autorités de l'Etat bénéficiaire. Mais cela contribue à atténuer la spécificité de ce terrain d'intervention, qui se trouve au croisement de la justice et de la sécurité et en lien direct avec la politique de l'Etat en question<sup>1407</sup>. Le soutien par l'Union européenne de certaines « solutions » prônées par les Etats bénéficiaires n'a dès lors rien d'anodin.

« Au Guatemala [...], la délégation ne veut pas être vue comme appuyant le domaine pénitentiaire en raison des problèmes de sécurité, ils ont peur parce qu'apparemment c'est un pays où beaucoup de crimes sont commandités à partir de la prison, donc s'ils sont vus comme appuyant le secteur pénitentiaire ils ont peur d'avoir des représailles. Ils voulaient faire un appui budgétaire sectoriel pour donner l'argent au gouvernement et surtout ne pas être impliqués... Bon on les a arrêtés un peu... On leur a proposé de s'occuper d'un volet un peu plus *soft*... Il faut voir ce qu'il y aura dans la politique sectorielle du gouvernement, pour voir ce qu'on peut appuyer, peut-être pas des actions qui appuient le cœur même de cette politique mais plutôt des actions en marge comme la réhabilitation des mineurs délinquants, quelque chose comme ça... » *Entretien avec des responsables thématiques, EuropeAid, Direction E (Soutien à la qualité des opérations), E4 (gouvernance, droits de l'homme, démocratie), décembre 2009*

---

<sup>1406</sup> V. p.251

<sup>1407</sup> V. Salle, G., *La part d'ombre de l'Etat de droit, la question carcérale en France et en République fédérale d'Allemagne depuis 1968*, 2009, sur les différences entre la rationalité juridique et la rationalité managériale, pp.290 et s.



« Ce n'est précisé nulle part, l'Etat de droit date d'il y a des siècles et revient à l'ordre du jour justement parce que c'est un moyen d'éviter la confrontation entre justice et sécurité. Partout on a cette ombrelle « Etat de droit » : aux Nations unies, à la DfID [ministère britannique du développement international], GTZ [entreprise de coopération internationale dont l'actionnaire est la République allemande]... » *Entretien avec un responsable thématique, EuropeAid, Direction E (Soutien à la qualité des opérations), E4 (gouvernance, droits de l'homme, démocratie), décembre 2009*

Les projets contribuent donc à normaliser le secteur pénitentiaire<sup>1408</sup> et à présenter l'intervention européenne comme une simple coopération technique. Cette vision peut présenter des avantages, en ce qu'elle permet aux acteurs européens de contribuer à « ouvrir » un secteur fermé. Mais, en entrant dans cette logique, les acteurs européens sont amenés à choisir d'améliorer le système, plutôt que de pouvoir remettre en cause ses fondements, y compris politiques. Ainsi, les acteurs européens font le choix de participer à la perpétuation du système.

Par ailleurs, la question pénitentiaire envisagée sous l'angle de l'efficacité apparaît comme une question technique complexe que seuls des spécialistes peuvent aborder et traiter. Ainsi est justifié le recours à des partenaires extérieurs lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les projets. L'envoi de spécialistes constitue d'ailleurs l'essence même de la coopération technique.

« La délégation de l'Union européenne contribue dans la structuration du projet. Elle ne dispose pas d'un expert prison, mais en a une idée générale. En théorie, ce sont les experts engagés pour le projet qui ont une expérience de terrain. D'ailleurs le chef d'équipe est un ancien directeur de prison. On peut, à la délégation, critiquer quelques définitions, ou la logique du projet. Mais on fournit un appui de « *common sense* » [de sens commun], plutôt que spécifique, technique. Le personnel de la délégation est généraliste, même si certains ont des connaissances spécifiques ». *Entretien avec un chef de section, Délégation de la Commission européenne en Algérie, juin 2010*

La réforme de la prison est une affaire technique, une affaire de spécialistes. La délégation ne s'y immiscera pas.

## **2. Une vision pragmatique des projets**

Les gestionnaires de projet de la délégation abordent le domaine d'intervention d'un point de vue technique, ce qui permet d'ouvrir le dialogue avec les bénéficiaires concernant les normes, dans un esprit de coopération. Mais les délégations saisissent-elles cette opportunité ?

---

<sup>1408</sup> V. p.267

« Les [pays] ACP veulent surtout des infrastructures, et c'est nous qui devons essayer de rentrer là-dedans pour pousser aussi à des changements au niveau de la politique pénale et tout ça. C'est un peu le rôle de notre unité aussi d'encourager les délégations à ce qu'elles aient ce dialogue ». *Entretien avec des responsables thématiques, EuropeAid, Direction E (Soutien à la qualité des opérations), E4 (gouvernance, droits de l'homme, démocratie), décembre 2009*

Il convient de distinguer en effet, le dialogue politique général, y compris en matière de droits de l'homme, qui est mené par les organes centraux de l'Union européenne avec le gouvernement de l'Etat bénéficiaire<sup>1409</sup>, et n'est donc pas lié aux projets, du dialogue de politique publique (*policy dialogue*) que les délégations de l'Union peuvent initier à l'occasion des projets.

« Le sous-comité de l'accord d'association assure le dialogue politique, notamment en matière de droits de l'homme. Il est mis en place, l'UE peut y exprimer ses craintes ». *Entretien avec un chef de section, Délégation de la Commission européenne en Algérie, juin 2010*

Les délégations disposent pour leur part d'une opportunité d'aborder des questions de politiques publiques dans le domaine du projet, avec les autorités bénéficiaires, et d'introduire ainsi une discussion sur les normes. Mais les gestionnaires de projet ne s'en saisissent pas. Le dialogue reste cantonné principalement à des questions de procédure<sup>1410</sup>, visant à s'assurer de la bonne marche du projet.

« Dans la pratique, il n'y a pas de pression [de la part de la Délégation] sur les droits de l'homme, ou les conditions de détention. La délégation s'occupe du côté politique du projet. C'est leur rôle. C'est ce qu'on leur demande, un appui politique ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juillet 2011*

Tout se passe comme si l'aspect politique et l'aspect gestionnaire pouvaient être totalement séparés, les délégations n'intervenant pas dans l'aspect politique. Ce qui, à nouveau, montre qu'elles ne considèrent pas les projets comme ayant une quelconque implication politique.

« Il y a une demande du gouvernement [partenaire], on essaie de répondre à cette demande, sans qu'il y ait, très souvent, un dialogue politique en parallèle. Moi j'ai peu de contacts avec la DEV quand je fais les projets. J'essaie de les impliquer, mais il n'y a pas beaucoup de répondant. Donc pas de dialogue ». *Entretien avec des responsables thématiques, EuropeAid, Direction E (Soutien à la qualité des opérations), E4 (gouvernance, droits de l'homme, démocratie), décembre 2009*

Les délégations sont porteuses d'une vision administrative de la coopération, détachée de toute question de souveraineté ou de politique. En définitive, l'attente de la Commission

---

<sup>1409</sup> V. p.116

<sup>1410</sup> Avec quelques exceptions, comme par exemple le rappel par les représentants de l'Union européenne de leur soutien à l'abolition de la peine de mort.

européenne à l'égard des délégations est ambiguë, puisque les priorités n'en sont pas clairement énoncées. Faut-il privilégier la coopération, quelles qu'en soient les modalités, ou l'objectif normatif de cette coopération ? Chaque délégation et chaque agent de la délégation tend à répondre de manière différenciée et pragmatique, en fonction des circonstances, des consignes, et de sa disponibilité<sup>1411</sup>.

« Le système pénitentiaire algérien vit un changement de philosophie fondamental, avec la réinsertion. L'Union européenne a un intérêt à intervenir. D'autres instruments interviennent pour le reste [et notamment le dialogue politique]. [...] »

**L'importance pour nous c'est l'ouverture.** Les Algériens sont beaucoup critiqués, alors que dans certains cas leur ouverture est beaucoup plus grande que dans d'autres pays. Le projet démontre l'intérêt des autorités pour les réformes de la justice et de la prison. Ils s'alignent avec la vision européenne, voire globale ». *Entretien avec un chef de section, Délégation de la Commission européenne en Algérie, juin 2010*

Le chef de section cité ici semble signifier que l'ouverture, l'approfondissement de la coopération entre l'Union européenne et l'Algérie par le biais du projet constitue l'aspect le plus important. En définitive, le fait que l'Algérie ait demandé l'aide européenne en matière pénitentiaire constitue en soi un pas pour les droits de l'homme et un « alignement » sur certaines pratiques étrangères, notamment en raison de l'engagement en faveur de la réinsertion inscrit dans la loi de 2005. Dès lors, les détails du projet et la possibilité de *policy dialogue* ne paraissent pas essentiels pour la délégation.

Lorsque l'aide européenne est versée sous la forme d'une aide-projet, elle ne s'accompagne généralement pas d'un dialogue ni d'une conditionnalité thématique, centrée sur le pénitentiaire ou encore sur la politique pénale. La Commission européenne prévoit cependant d'augmenter la part de l'aide qui sera versée sous la forme d'appui budgétaire<sup>1412</sup>, une modalité d'aide qui permet une conditionnalité et un *benchmarking*<sup>1413</sup> plus importants. On peut alors supposer que l'aide budgétaire favorisera le *policy dialogue*. Mais ce type d'aide reste pour l'heure très peu utilisé pour le soutien à la réforme pénitentiaire. De plus, au vu du fonctionnement actuel des délégations, marqué par l'absence de spécialistes, on peut

---

<sup>1411</sup> Les gestionnaires de projet des délégations doivent gérer un grand nombre de dossiers en même temps, ce qui ne les aide pas à prendre de la distance quant à leur rôle d'encadrement procédural.

<sup>1412</sup> V. p.11

<sup>1413</sup> A la conditionnalité politique s'ajoutent, notamment dans le cadre de la PEV, des exigences plus précises de la part de l'UE, que l'on appelle « *benchmarks* ». Il s'agit de « définitions claires et publiques des actions dont l'UE attend la mise en œuvre de la part de ses partenaires ». Longo, F., « Justice and Home Affairs as a New Tool of European Foreign Policy », in Bindi, F. (dir.), *op.cit.*, p.80.

Les plans d'actions de la PEV en constitueraient un exemple, selon Marise Cremona. « The Promotion of Democracy in the EU's External Relations, *EUI Review*, 2007, p.11

Dans le cadre de l'appui budgétaire sectoriel, le *benchmarking* concerne la politique publique du secteur en question.



difficilement imaginer que les agents des délégations vont pouvoir élaborer des critères thématiques pertinents, et mener un dialogue approfondi<sup>1414</sup>. Il est possible, cependant, que le remaniement des délégations, consécutif à l'établissement du SEAE, conduise à une politisation de la pratique locale de l'aide au développement européenne. Au risque de subordination de la politique de coopération au développement à la politique extérieure répondrait alors, paradoxalement, un effort plus intense de promotion des normes par la pratique locale de la coopération. On ne peut, pour l'heure, qu'émettre des conjectures<sup>1415</sup>.

Les délégations ont donc tendance à se conformer aux demandes de l'Etat bénéficiaire sans tenter d'initier un dialogue de politique publique avec les autorités. Les priorités que doivent poursuivre les délégations dans leur pratique de la coopération souffrent d'une certaine ambiguïté, et d'une limitation de moyens<sup>1416</sup>. Aussi, les gestionnaires de projets favorisent généralement le maintien de la coopération au détriment de l'examen des détails concrets et des implications politiques des projets. Il est possible que l'arrivée dans les délégations de personnel issu des corps diplomatiques des Etats membres, à la suite de la création du SEAE, infléchisse le fonctionnement des délégations, mais il est difficile de prévoir de quelle façon.

Puisque les projets sont considérés sous l'angle administratif et appellent dès lors l'intervention technique de spécialistes, les délégations font appel à des partenaires extérieures pour les mettre en œuvre.

---

<sup>1414</sup> « La capacité des agents de la Commission concernés constitue un facteur important pour la qualité du dialogue. Une des raisons majeures pour lesquelles la Commission n'a pas pleinement exploité les possibilités de dialogue offertes par l'ABG [appui budgétaire général] a été que plusieurs de ses délégations ne possédaient pas une expertise suffisante dans les domaines prioritaires correspondant aux objectifs des programmes d'ABG ». Cour des comptes européenne, *La gestion, par la Commission, de l'appui budgétaire général dans les pays ACP, ainsi que dans les pays d'Amérique latine et d'Asie*, Rapport spécial n°11, 2010, p.40

<sup>1415</sup> Notre supposition n'est en effet pas évidente, tout dépend de la manière dont est appliquée, dans les nouvelles « délégations de l'UE », la répartition des responsabilités prévue. En effet, les aspects politiques et de gestion de la coopération au développement sont censés être séparés. Une partie du personnel continue à appartenir à la Commission et est chargée de mettre en œuvre les crédits des instruments de l'aide, sous l'autorité du chef de délégation, membre du SEAE et habilité par la Commission à engager ces crédits (Balleix, C., *op.cit.*, p.51 ; V. annexe 4). La pratique dépendra alors beaucoup, nous semble-t-il, de la manière dont le chef de délégation remplit sa fonction.

<sup>1416</sup> Nous pensons à la fois à l'absence de spécialisation des membres des délégations, qui ne maîtrisent pas, pour la plupart d'entre eux, la pratique diplomatique, ni les thèmes des projets ; mais aussi à la charge de travail très importante qui pèse sur les gestionnaires de projets et ne leur permet pas d'approfondir véritablement chaque dossier.

## **§ 2 – L’externalisation de la mise en œuvre, ou le dessaisissement partiel de la Commission**

Les premiers projets de coopération financés par le FED ont été mis en œuvre par des petites équipes de fonctionnaires européens qui détenaient une connaissance des pays africains parce qu’ils avaient été cadres des administrations coloniales<sup>1417</sup>. « Ce personnel des délégations s’entourait ponctuellement des services de bureaux spécialisés déjà implantés dans les pays du Sud au cours de la période coloniale et qui se sont progressivement transformés en bureaux d’expertise<sup>1418</sup> ». Puis, le recours à l’expertise externe a crû avec l’extension de la politique communautaire de développement à partir des années 1980. Afin de mener à bien un nombre conséquent de projets d’assistance technique dans le monde entier, la Commission européenne a choisi d’externaliser<sup>1419</sup> la mise en œuvre des projets, tant pour des raisons pratiques que pour des raisons d’expertise. On peut considérer cette externalisation comme un certain dessaisissement de la Commission européenne, car celle-ci délègue une partie importante du projet à des partenaires extérieurs qui disposent d’une expertise technique supérieure à celle des acteurs européens. L’externalisation concerne des partenaires privés (dans le cadre des projets d’assistance technique classique) comme publics (dans le cadre des jumelages, principalement). Les modalités de son utilisation en matière pénitentiaire soulèvent des questions (1). Les acteurs du projet, les experts, font partie des termes du contrat (2).

### **1. La gestion du projet confiée à des partenaires publics ou privés**

La Commission européenne a fait le choix de l’externalisation, ce qui implique l’entrée d’un autre partenaire dans la coopération au développement qu’elle mène avec l’Etat tiers, pour mener à bien un projet. Suivant la modalité adoptée pour le projet, il s’agira d’un partenaire public ou privé – ou bien des deux. Si les jumelages impliquent l’envoi d’un fonctionnaire public dans l’administration de l’Etat partenaire, les projets d’assistance technique font appel

---

<sup>1417</sup> Le Naëlou, A., *op.cit.*, p.98

<sup>1418</sup> *Op.cit.*, p.99

<sup>1419</sup> L’externalisation est définie comme « le fait de confier une activité et son management à un fournisseur ou à un prestataire extérieur plutôt que de la réaliser en interne ». Le terme de fournisseur renvoie à une activité de production, tandis que le terme de prestataire renvoie à une activité de service. Il faut distinguer l’externalisation de la sous-traitance, puisque la sous-traitance « implique une obligation de moyens. Le prestataire apporte des ressources alors que le client conserve le management de l’activité sous-traitée », tandis que l’externalisation « implique une obligation de résultat. Le prestataire apporte des ressources et assure également le management de l’activité externalisée ». Barthélémy, J., *Stratégies d’externalisation*, 2007, pp.11-12

à des *consortia*, regroupant principalement des entreprises privées ainsi que quelques partenaires publics, qui emploient leurs propres experts<sup>1420</sup>. Les ONG peuvent également répondre à des appels à propositions spécifiques, pour recevoir des subventions leur permettant de conduire un projet.

La croissance de l'aide a conduit au développement d'un important marché<sup>1421</sup>, dont les acteurs gravitent autour des bailleurs et sont tributaires de leurs appels d'offre. Un secteur privé spécialisé s'est développé, constitué de firmes qui travaillent avec la Commission européenne, les organismes des Nations unies, la Banque mondiale, *etc.* Les Etats eux-mêmes estiment qu'ils doivent se faire une place dans le champ de l'expertise internationale<sup>1422</sup>. Certains ministères français, par exemple, ont créé des organismes spécialisés aux statuts juridiques divers, afin de participer aux *consortia* et de pouvoir répondre aux appels d'offres pour les marchés de services<sup>1423</sup>. Quant aux jumelages, de nombreux Etats membres choisissent de répondre à l'appel à propositions diffusé par la Commission, malgré les lourdes exigences administratives et financières qu'ils y voient.

« Souvent les Etats membres nous disent : « pour nous, organiser un jumelage, ça nous coûte cher, c'est un poids administratif, *etc.* » N'empêche que tout le monde essaie de « gagner » des jumelages, des projets, parce que [...] si vous voulez parfois le jumelage est une continuation d'une assistance bilatérale, mais financée avec de l'argent de l'UE ». *Entretien avec un chef d'équipe, DG Elargissement, Direction D (Instruments financiers), D2 (Renforcement des institutions, Jumelage), avril 2011*

---

<sup>1420</sup> Les entreprises travaillant dans le domaine forment un *consortium* différent pour chaque projet. Elles peuvent être partenaires d'une autre entreprise sur un appel d'offres, et concurrente de celle-ci sur un autre appel d'offres. Dans chaque *consortium*, une entreprise « chef de file » est chargée de la gestion de la réponse à l'appel d'offre, les autres entreprises agissent en soutien, si besoin est.

<sup>1421</sup> Dans son rapport publié en 2008, Nicolas Tenzer estime que le marché de l'expertise internationale représente « plusieurs centaines de milliers d'euros » pour les prochaines années, mais reconnaît aussi la difficulté d'obtenir des chiffres globaux. Tenzer, N., *L'expertise internationale au cœur de la diplomatie et de la coopération du XXI<sup>ème</sup> siècle, Instruments pour une stratégie française de puissance et d'influence*, Rapport public, 2008, p.27

<sup>1422</sup> V. p.ex. *ibid.*

<sup>1423</sup> Quelques exemples concernant la France : le groupement d'intérêt public Justice Coopération Internationale a été créé en 2012. Il prend la succession d'Acojuris, qui détenait le statut d'association. JCI est « l'opérateur mandaté du ministère de la Justice », et fédère le ministère, les juridictions françaises, l'Ecole nationale de la magistrature, l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire, le Conseil national des barreaux, le Conseil supérieur du notariat et la Chambre nationale des huissiers.

Le ministère de l'Intérieur a créé la société Civipol en 2001, pour assurer des prestations de conseil et d'expertise à l'étranger.

France expertise internationale, créé en avril 2011 avec le statut d'Etablissement public à caractère industriel et commercial et placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères, remplace le groupement d'intérêt public France coopération internationale, chargé depuis 2002 de « promouvoir l'expertise technique française à l'étranger », et devenu un opérateur.

Ces organisations peuvent ainsi mobiliser des experts fonctionnaires ou extérieurs.



Les Etats membres développent des stratégies afin de remporter les appels à propositions, par exemple en s'organisant en *consortium* avec un Etat qui a accédé récemment à l'Union.

« Nous considérons [la diversité des modèles administratifs dans les Etats européens] aussi comme une richesse, une richesse de l'instrument qui permet à un pays bénéficiaire d'être confronté à des approches différentes et de choisir l'approche qu'il considère la plus proche, adaptée à sa réalité [...] Ce qu'on a remarqué c'est que quand il y a dans un *consortium* un nouvel Etat membre – même s'ils ne sont plus très nouveaux – parfois ce *consortium* est choisi parce qu'on se dit « ah, il a une expérience récente de ce qu'il fallait faire pour s'approximer » ». *Entretien avec un chef d'équipe, DG Elargissement, Direction D (Instruments financiers), D2 (Renforcement des institutions, Jumelage), avril 2011*

La croissance de la coopération au développement et de l'assistance technique va ainsi de pair avec le développement d'un marché de l'aide vigoureux, au niveau mondial comme au niveau européen, et ce, malgré les incertitudes quant aux dépenses futures de l'Union européenne dans ce domaine.

La Commission européenne est amenée à travailler avec des opérateurs extérieurs, ce qui est une pratique assez courante. Mais organiser la coopération au développement sous forme externalisée ne va pas de soi. Tout d'abord, l'appel aux opérateurs extérieurs se fait sous forme d'appel à propositions (dans le cas des jumelages<sup>1424</sup> et des subventions attribuées aux ONG<sup>1425</sup>) ou sous forme d'appel d'offres (dans le cas des marchés de travaux, fournitures ou services<sup>1426</sup>). Aussi, les opérateurs extérieurs souhaitant répondre en *consortium* à un appel d'offres<sup>1427</sup> doivent construire leur réponse selon les exigences de la méthode d'EuropeAid. Ils élaborent un épais document constitué pour une large part d'une « méthodologie », présentant leur stratégie pour répondre à l'appel d'offres. Bien que les termes de référence soient précis et que la réponse apparaisse dès lors relativement cadrée – à la différence des appels à propositions pour les ONG, qui ne déterminent qu'un domaine d'intervention –, les partenaires du *consortium* doivent tout de même personnaliser leur stratégie.

---

<sup>1424</sup> Pour les détails de la procédure, v. Commission européenne, *Manuel commun de jumelage*, *op.cit.*, pp.34 et s.

<sup>1425</sup> V. EuropeAid, *Guide pratique des procédures contractuelles*, *op.cit.*

<sup>1426</sup> La procédure de passation des marchés dépend du budget maximum alloué au marché. Pour les marchés de services, les plus fréquents en matière pénitentiaire, un marché de 200 000€ ou plus fait l'objet d'un appel d'offre international restreint, alors qu'un marché entre 10 000 et 200 000€ donne lieu, soit à un contrat-cadre, soit à une procédure négociée concurrentielle. V. EuropeAid, *Guide pratique des procédures contractuelles*, *op.cit.*, pt.2.4

<sup>1427</sup> S'ils ont franchi le premier obstacle que constitue l'établissement de la liste restreinte : un comité d'évaluation est chargé, parmi toutes les candidatures, d'en retenir quatre à huit, respectant les critères de sélection préalablement publiés (souvent techniques – l'expérience dans le domaine d'intervention – et financiers). Ces quatre à huit candidats (les « *short-listés* ») pourront répondre à l'appel d'offre. L'expérience du *consortium* est un critère de sélection important, car le *consortium* sélectionné sera responsable du suivi de la mise en œuvre du projet, notamment au niveau des contrats pour les experts de court terme et de la gestion financière. La solidité financière du *consortium* compte également. Aussi, les entreprises doivent construire stratégiquement leur *consortium* pour correspondre le mieux possible aux critères de sélection.

« La base, c'est de répondre aux termes de référence. Quand ils sont détaillés, notre marge de manœuvre, c'est démontrer qu'on connaît très bien la thématique et la problématique du pays. [...] On essaie, sur les thématiques pointues, de donner une couleur encore plus technique et encore plus pointue en demandant aux experts [qui seront envoyés sur le terrain pour mettre en œuvre le projet] de participer à la stratégie ». *Entretien avec un gestionnaire de projets dans une société privée, juin 2012*

La réponse à l'appel d'offres est un processus de longue haleine, qui implique pour les gestionnaires de projets du *consortium* de se déplacer sur le terrain afin de bien comprendre les besoins du bénéficiaire et de construire une méthodologie pertinente<sup>1428</sup>. Les experts principaux qui seront proposés par le *consortium* pour mettre en œuvre le projet participent à l'élaboration de la méthodologie, ou tout au moins à sa relecture.

« A l'arrivée sur le projet, nous avons rédigé un manuel de procédure interne : notre action est basée sur la « bible » et sur la convention de financement. [La bible est la réponse du consortium à l'appel d'offres] ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

La sélection de l'offre « la plus économiquement avantageuse » s'appuie sur des critères techniques et sur le prix de l'offre<sup>1429</sup>. La qualité technique de l'offre est appréciée de deux manières : par la méthodologie, et par les *curriculum vitae* (CV) des experts principaux. La qualité des experts principaux – traduite par leur CV, ce qui n'en est pas nécessairement la meilleure présentation – devient ainsi l'argument maître du *consortium* dans sa réponse à l'appel d'offres<sup>1430</sup>.

« La méthodologie, par exemple, peut être analysée sur la base des termes de référence, de l'emploi optimal des ressources techniques et professionnelles disponibles dans le pays bénéficiaire, du calendrier de travail, de l'adéquation des moyens aux tâches, de l'appui proposé aux experts présents sur le terrain, *etc.* Les CV peuvent être notés en fonction de sous-critères tels que les qualifications, l'expérience professionnelle, l'expérience géographique, les aptitudes linguistiques, *etc.*<sup>1431</sup> [...] Malheureusement, aujourd'hui le système de la Commission fait peser un poids important sur les CV dans l'appel d'offres.

---

<sup>1428</sup> Une fois que la phase de sélection a eu lieu, et que la *short-list* a été publiée, les candidats ne sont plus autorisés à avoir des contacts ni avec le bénéficiaire ni avec la Commission, concernant le projet.

<sup>1429</sup> L'évaluation des offres financières n'a lieu que pour les candidats qui ont atteint une certaine note à l'évaluation technique. « Le montant total du marché comprend les honoraires (y compris les frais généraux), la provision pour dépenses accessoires et la provision pour vérification des dépenses telles que spécifiée dans le dossier d'appel d'offres. Ce montant total est comparé au budget maximal disponible pour le marché. [...] Le comité d'évaluation procède ensuite à la comparaison financière des honoraires des différentes offres financières. La provision pour dépenses accessoires ainsi que la provision pour vérification des dépenses sont exclues de la comparaison des offres financières [...] L'offre présentant les honoraires les plus bas reçoit 100 points [...] ». EuropeAid, *Guide pratique des procédures contractuelles*, op.cit., pt.3.3.10.4

<sup>1430</sup> Bien que la répartition des points varie pour chaque appel d'offres, le quota de points attribué aux CV est généralement supérieur au quota de points attribué à la méthodologie. Ainsi, les experts « valent » plus que la méthodologie. Au contraire, les projets PNUD, par exemple, sont jugés essentiellement sur la méthodologie, les réponses aux appels d'offres ne comportant qu'une liste indicative de l'équipe prévue.

<sup>1431</sup> EuropeAid, *Guide pratique des procédures contractuelles*, op.cit., pt.3.3.4

La méthodologie est équivalente aux CV en termes de notes, ou inférieure. Les CV comptent souvent plus ». *Entretien avec un gestionnaire de projets dans une société privée, juin 2012*

Ce mode de sélection conduit les sociétés à élaborer certaines stratégies. Tout d'abord, les gestionnaires de projets des *consortia* développent un art de la rédaction de CV sur le modèle EuropeAid<sup>1432</sup>, afin de valoriser les qualités des experts. Or, si les *consortia* sont incités à proposer des CV éblouissants, ils ont tout intérêt à se renseigner, par ailleurs, sur les capacités réelles des experts en question à mener à bien, ensuite, le projet. Car gagner le projet ne représente que la première étape.

« Quelqu'un peut avoir été bon quelque part et pas bon ailleurs, ça arrive. Il y a des experts par exemple, on sait qu'ils sont bons mais qu'il ne faut pas les mettre en chefs d'équipe. Tout le problème, c'est le dosage entre coller au maximum aux termes de référence pour gagner, et assurer une gestion à peu près possible du projet derrière. Ce sont deux réalités qui n'ont pas forcément de jonction ». *Entretien avec un gestionnaire de projets dans une société privée, juin 2012*

Ensuite, ils vont avoir tendance à proposer les experts les plus renommés, même si leur disponibilité n'est pas garantie<sup>1433</sup>, quitte à devoir les remplacer au moment du lancement du projet.

« Pour un tiers des contrats examinés, alors qu'elles venaient à peine de remporter le marché les engageant à fournir des assistants techniques, les sociétés de conseil ont fait savoir à la Commission que les principaux experts n'étaient plus disponibles. Dans certains cas, cela était dû à l'achèvement tardif de l'évaluation des offres [...]. Dans d'autres cas, l'expert était indisponible pendant la période de validité, la raison la plus fréquemment invoquée étant un problème de santé. Le risque existe que des sociétés proposent délibérément des experts disposant de CV intéressants afin de remporter le marché, alors qu'elles savent pertinemment que l'expert ne sera pas disponible pour cette mission. Dans tous les cas, trouver des remplaçants retarde le démarrage du projet<sup>1434</sup> ».

Si l'absentéisme touche un tiers des contrats, alors il ne s'agit pas simplement de circonstances malencontreuses, mais bien d'une possible stratégie des *consortia*<sup>1435</sup>, consistant à proposer les experts présentant les CV les plus impressionnants pour remporter l'appel d'offres, même si ces experts devront être remplacés dès le lancement du projet.

Le « marché de l'aide » européen représente un budget total très important, ce qui ne facilite pas un fonctionnement vierge de toute corruption. A cet égard, il semblerait que certains

---

<sup>1432</sup> V. EuropeAid, *Guide pratique des procédures contractuelles*, op.cit., Annexes> Services> Annexe B8h

<sup>1433</sup> La passation des marchés prend en effet environ huit mois, selon la Cour des comptes européenne. Cour des comptes, Rapport spécial n°6, 2007, op.cit., p.10

<sup>1434</sup> Op.cit., p.11

<sup>1435</sup> Le remplacement des experts une fois l'appel d'offres remporté peut d'ailleurs donner lieu, dans certains cas, à des pénalités.



*consortia* se livrent à une pratique de corruption consistant à « acheter » le marché, préalablement à la réponse à l'appel d'offre.

« Certains gagnent l'offre en la payant. Ca arrive encore beaucoup, malheureusement. Certains de nos concurrents estiment qu'une offre sur deux, à peu près, est achetée. Il y a plein de techniques : verser de l'argent au bénéficiaire, à la Commission, aux deux, à la femme d'un ministre, à sa maîtresse... » *Entretien avec un gestionnaire de projets dans une société privée, juin 2012*

Les chiffres cités par la personne interviewée sont difficilement vérifiables. Le dernier rapport annuel de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) fait malgré tout état, sans développer, d'exemples de fraude en matière d'aide au développement<sup>1436</sup>. La lutte contre la fraude s'avère un exercice difficile, malgré les efforts déployés au sein des organes européens<sup>1437</sup>.

L'aide au développement européenne constitue ainsi un marché sur lequel Etats, organisations et sociétés se placent, forment des *consortia* à géométrie variable, tentent de remporter des contrats, et deviennent spécialistes de la méthodologie de l'aide européenne, entraînant une certaine standardisation des réponses aux appels d'offres. La Commission européenne externalise ainsi la mise en œuvre de son aide à des prestataires qui embauchent et rémunèrent des experts indépendants pour la durée du projet.

## **2. Les acteurs de terrain : les experts**

La Commission européenne a fréquemment recours aux experts<sup>1438</sup>, et cela ne peut s'expliquer uniquement par des raisons pratiques<sup>1439</sup>. C'est aussi parce que la Commission européenne valorise la maîtrise technique d'un domaine, et croit en la possibilité de transmettre celle-ci, qu'elle investit tant dans l'assistance technique, impliquant l'envoi d'experts dans les Etats bénéficiaires pour une période relativement conséquente. C'est aussi pour cette raison qu'une assez grande marge de manœuvre est laissée aux experts quant aux

---

<sup>1436</sup> OLAF, *Onzième rapport d'activité, du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2010*, 2012, pp.18 et s.

<sup>1437</sup> V. not. la Base de données centrale sur les exclusions, qui recense les entreprises et organisations ne pouvant plus recevoir de fonds de l'UE pour cause d'insolvabilité, de condamnation pour faute professionnelle grave, d'atteinte aux intérêts financiers de l'UE. L'accès à ces données est ouvert uniquement aux autorités publiques qui gèrent des fonds européens, pour cause de respect de la vie privée. Conseil de l'Union européenne, Règlement n°1605/2002 du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, *J.O.* n°L.248, 16 septembre 2002, art. 93 et s.

<sup>1438</sup> V., pour une définition détaillée de ce qu'est un expert, Restier-Melleray, C., « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *RFSP*, 1990, pp.550-551

<sup>1439</sup> Robert, C., « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Pol. eur.*, 2003, p.62

moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés par la convention de financement. Une telle confiance accordée à l'expertise traduit la croyance technocratique qui parcourt la Commission européenne en l'existence d'une solution optimale à tout problème, qu'il s'agit de découvrir, les spécialistes étant alors légitimes et compétents pour ce faire. Qu'apportent donc les experts au projet ? Avant d'analyser la nature de l'expertise, nous reviendrons sur les différents profils des experts participant aux projets pénitentiaires.

**Experts privés, experts publics.** Globalement parlant, les experts sollicités dans le cadre d'un jumelage sont des fonctionnaires d'un Etat membre, alors que dans le cadre de l'assistance technique classique, les experts envoyés sur le terrain sont des consultants indépendants et non des fonctionnaires. C'est d'ailleurs ainsi qu'est présenté l'intérêt du jumelage, outre le fait que cette modalité d'assistance est particulièrement indiquée dans les projets visant à aligner la législation sur l'acquis communautaire ou l'en rapprocher.

« Je crois que le jumelage est l'un des instruments qui est le plus apprécié, proprement pour cette particularité de mettre en communication directe des administrations publiques. C'est l'élément qui en fait un produit différent de n'importe quel autre produit. Parce que les consultants privés sont disponibles partout à tout moment. Mais l'expérience qui est dans une administration nationale n'est fournie pratiquement que par des jumelages ». *Entretien avec un chef d'équipe, DG Elargissement, Direction D (Instruments financiers), D2 (Renforcement des institutions, Jumelage), avril 2011*

Il est vrai que, dans le cadre d'un jumelage, c'est l'unité administrative de l'Etat membre qui devient actrice du jumelage et transmet son expérience : le fonctionnaire envoyé au sein de l'administration bénéficiaire (appelé « conseiller résident de jumelage ») est en effet soutenu par un chef de projet, resté dans son administration d'origine, et son homologue dans l'administration bénéficiaire. Le jumelage est donc un cadre de coopération qui met en relation deux administrations. Les experts ne sont pas indépendants. Prenant l'exemple des jumelages, et critiquant par là l'assistance technique « classique », la Cour des comptes a estimé que, pour intervenir en matière d'administration publique, les experts fonctionnaires étaient plus compétents.

« Le contrat sur la base duquel les experts doivent être engagés est signé avec une société de conseil. Dans certains domaines de compétences tels que la gestion des finances publiques ou l'administration publique, il est possible de trouver des experts plus qualifiés au sein d'autres types d'organisations telles que les administrations nationales des États membres [...], les Trésors publics, les ministères des finances ou les banques centrales, à l'instar de ce qui se produit dans le cadre des projets de «jumelage» mis en œuvre dans les pays candidats à l'adhésion<sup>1440</sup> ».

---

<sup>1440</sup> Cour des comptes, Rapport spécial n°6, 2007, *op.cit.*, p.12, pt.30

Cependant, les consultants privés embauchés pour les projets d'assistance technique ne sont pas dépourvus de toute expérience administrative. Nombre d'entre eux, comme le montre le projet Justice II en Algérie<sup>1441</sup>, sont des personnes ayant exercé auparavant dans la fonction publique, dont des fonctionnaires retraités, notamment. De plus, les organismes publics et parapublics intégrés aux *consortia* peuvent éventuellement envoyer des fonctionnaires, magistrats par exemple, en détachement pour mener une expertise<sup>1442</sup>. En matière pénitentiaire, cette expérience de l'administration publique paraît indispensable : comment mener à bien un projet pénitentiaire sans connaissance de la prison et de ses spécificités d'« institution totale<sup>1443</sup> » ? Or, la prison est par définition un lieu connu des seules personnes qui ont pu y entrer et y travailler. La connaissance du terrain revêt une importance particulière pour le projet, qu'il s'agisse de la connaissance du pays d'intervention ou de la connaissance du milieu pénitentiaire.

**Experts internationaux, experts locaux.** Selon les règles européennes, les experts proposés par les *consortia* pour mener à bien le projet au sein de l'unité d'appui peuvent être de toute nationalité<sup>1444</sup>. La proposition de faire appel à des experts locaux (c'est-à-dire citoyens de l'Etat bénéficiaire) est valorisée lors de l'attribution de l'appel d'offres, car ceux-ci disposent d'une maîtrise de la langue locale et d'une bonne connaissance du pays. Les règles des projets prévoient cependant de ne pas embaucher de fonctionnaires parmi les experts locaux, pour ne pas introduire de disparités au sein de l'administration bénéficiaire<sup>1445</sup>. Cette règle introduit une difficulté pour les projets pénitentiaires : les établissements pénitentiaires ne se laissent pas facilement connaître des profanes<sup>1446</sup>. Le cas algérien illustre cette difficulté de travailler sur la prison avec des experts locaux qui, au début du projet, ne la connaissaient que très peu.

---

<sup>1441</sup> V. Annexe 19

<sup>1442</sup> L'ENAP française, partie au *consortium* qui a remporté le projet Justice II en Algérie (v. annexe 19), a envoyé des fonctionnaires pour des missions d'expertise court terme.

<sup>1443</sup> Goffman, E., *Asiles*, 1968

<sup>1444</sup> Ce qui n'a pas toujours été le cas. Au milieu des années 1990, les experts devaient encore être de nationalité communautaire. Le Naëlou, A., *op.cit.*, p.108

<sup>1445</sup> « Cette disposition a été introduite afin d'éviter le « *outsourcing* » et l'auto-emploi de fonctionnaires et d'agents de l'administration publique du pays bénéficiaire », Site internet *Commission européenne* > EuropeAid > Collaborer avec nous > Procédures et documents > Questions fréquentes > Marchés de services [consulté le 8 juin 2012]

<sup>1446</sup> La Cour des comptes l'avait également noté, estimant que l'appel à une société de conseil n'est pas nécessairement la procédure la plus efficace : « Lorsqu'une expertise locale très spécifique est requise, [cette procédure] ne permet [pas] véritablement d'aller chercher les compétences techniques sur le marché local ou régional ». Cour des comptes, Rapport spécial n°6, 2007, *op.cit.*, p.12, pt.30



« J'avais visité les détenus en tant qu'avocate, mais je n'avais pas de connaissance particulière du monde pénitentiaire ». *Entretien avec un expert assistant, projet Justice II en Algérie, juin 2010*

« Les gens de l'UAP ne connaissaient pas la pénitentiaire, à part un expert principal qui a dirigé deux établissements [et le chef d'équipe] ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

L'apprentissage est progressif, le chef d'équipe menant cette mission et faisant visiter les établissements pénitentiaires à ses experts, lorsque cela est possible. Cette carence peut aussi être rattrapée par les missions des experts de court terme mobilisés sur le projet, qui détiennent un savoir spécifique, et surtout par les représentants de l'administration pénitentiaire qui travaillent directement avec l'UAP<sup>1447</sup>. Le choix du directeur du projet constitue dès lors un enjeu majeur.

**Le cas particulier des subventions<sup>1448</sup>**. La Commission européenne peut aussi cofinancer un projet mené soit par une organisation intergouvernementale, soit par une « organisation de la société civile » qui dispose de ses propres experts. Des appels à propositions sont ainsi lancés dans le domaine pénitentiaire, afin de soutenir des organisations qui souhaitent mener des projets, par le versement d'une subvention. Les appels à destination des ONG sont plus libres que les appels d'offres : seul le domaine d'intervention – parfois vaste – et l'objectif sont mentionnés<sup>1449</sup>. Les organisations peuvent alors proposer un projet intégral, en fonction des besoins qu'elles ont observés et de leurs compétences. Si le projet est retenu, elles reçoivent une subvention qui, ajoutée à leur propre apport de financement, permet de le mettre en œuvre. Cette modalité de financement permet donc de soutenir des initiatives locales ou inspirées des besoins locaux. De nombreux projets conjoints avec le Conseil de l'Europe en matière pénitentiaire ont été financés par le biais de subventions<sup>1450</sup>.

---

<sup>1447</sup> Dans le cas du projet **Justice I** en Algérie, il a été procédé pour les experts locaux comme pour les experts internationaux : ce sont d'anciens fonctionnaires qui ont été proposés par le *consortium*.

<sup>1448</sup> « Une subvention est un paiement direct de nature non commerciale versé par l'administration contractante à un bénéficiaire pour mettre en œuvre une action destinée à promouvoir la réalisation d'un objectif s'inscrivant dans le cadre d'une politique de l'Union européenne ou s'inscrivant dans le cadre de l'accord ACP-CE ou de la décision d'association outre-mer ou d'un programme ou projet adopté conformément à cet accord ou à cette décision [...]. La subvention ne peut pas avoir pour but ou effet de créer de bénéfices pour le bénéficiaire du contrat, à l'exception des actions ayant pour objectif le renforcement des capacités financières du bénéficiaire ou la production de revenus dans le cadre des actions extérieures ». EuropeAid, *Guide pratique des procédures contractuelles*, *op.cit.*, pt.6.1.1 et pt.6.2.

<sup>1449</sup> V., en annexe 20, l'exemple des financements à destination du Kirghizstan : p.ex. ICD, « Supporting Prison Reform in the Kyrgyz Republic » au Kirghizstan, Appel à propositions aux ONG, 2012-2014, pour un montant total de 400 000€. Ref : EuropeAid/132087/L/ACT/KG. Cet appel vient en complément d'un projet de 3 ans mené par l'ONUDC et financé par l'UE, visant à soutenir le gouvernement dans la définition d'une stratégie pénitentiaire et le renforcement des capacités institutionnelles, et à rénover des bâtiments : ICD, « Support to Prison Reform in the Kyrgyz Republic », 2010-2012, pour un montant de 2,7M€.

<sup>1450</sup> Le projet est alors plus « guidé », moins libre que ceux que mènent les ONG.

**La construction du rôle d'expert**<sup>1451</sup>. Le rôle d'expert est un rôle bien particulier, sur lequel il importe de s'arrêter quelques instants. Quelle que soit la mission qui lui est confiée, l'expert ne détient pas simplement un rôle de spécialiste. Si l'expert est choisi pour sa compétence technique ou scientifique<sup>1452</sup> et l'indépendance qui le caractérise dans sa poursuite de la connaissance<sup>1453</sup>, « il n'y a pas d'expert sans situation d'expertise<sup>1454</sup> ». C'est en effet la situation qui crée l'expert. La situation d'expertise peut être décrite comme « la rencontre d'une conjoncture problématique et d'un savoir spécialisé<sup>1455</sup> ». La situation d'expertise résulte en effet d'une **commande politique**, plaçant alors l'expert dans un référentiel différent du référentiel scientifique<sup>1456</sup>. La situation confère à l'expert une légitimité double :

« La commande politique est donc l'occasion d'un véritable contrat tacite entre le commanditaire et l'expert, contrat auquel l'un et l'autre trouvent intérêt : le commanditaire capitalise à son profit l'aura de compétence et d'indépendance de l'expert ; et celui-ci double sa légitimité scientifique d'une légitimité sociale et politique, traduite par une reconnaissance publique et une intervention dans le processus décisionnel<sup>1457</sup> ».

Dans ce cadre, il est attendu de l'expert un savoir spécifique, tendant à améliorer l'efficacité de l'administration publique. Il a, surtout, « l'obligation de fournir une réponse<sup>1458</sup> », alors même qu'il n'a pas tous les éléments pour cela. « Le technicien pourra indiquer qu'il ne dispose pas de tous les moyens lui permettant d'arriver à une solution, mais il doit rendre une solution car elle est à la base même de la notion de consultation : il n'y a pas de consultation sans proposition<sup>1459</sup> ». Le rapport que rend l'expert doit respecter certaines exigences de forme et de fond afin d'être utile au commanditaire, qui devient propriétaire de cet avis d'expert et peut l'utiliser comme bon lui semble. L'avis de l'expert est ainsi « articulé à la

<sup>1451</sup> Chevallier, J., « L'entrée en expertise », *Politix*, 1996

<sup>1452</sup> Jacques Chevallier distingue l'expert spécialiste « détenteur d'un savoir technique et recruté en fonction de sa compétence professionnelle », et l'expert généraliste, ou sage, « capable de sortir des limites de sa spécialité et de produire un savoir pratique sur la société » en prenant de la hauteur. Il donne l'exemple, pour le deuxième cas, des comités d'éthique. *Ibid.*, p.38. V. aussi Lequesne, C. et Rivaud, P., « Les comités d'experts indépendants : l'expertise au service d'une démocratie supranationale ? », *RFSP*, 2001, p.874

<sup>1453</sup> Ce qui crée une *ambivalence*, selon Jacques Chevallier, puisque l'expert abandonne cette indépendance en endossant son rôle d'expert. Chevallier, J., *op.cit.*, p.33, pp.45-46 ; Rios Rodriguez, J., *L'expert en droit international*, 2010, pp.50 et s.

<sup>1454</sup> CRESAL, *Situation d'expertise et socialisation des savoirs*, Actes de la table ronde, 1985, p.4

<sup>1455</sup> CRESAL, *op.cit.*, p.3

<sup>1456</sup> Chevallier, J., *op.cit.*, p.45. V. aussi Le Roy, E., « L'expertise internationale en Afrique : le cas de l'expertise juridique sur les questions foncières », *Bulletin de l'APAD*, 1991

<sup>1457</sup> Chevallier, J., *op.cit.*, pp.40-41

<sup>1458</sup> Rios Rodriguez, J., *op.cit.*, p.54. Il importe aussi que la demande faite à l'expert soit suffisamment précise et définie. V. Commission européenne, *Obtention et utilisation de l'expertise par la Commission, Principes et lignes directrices*, COM(2002) 713, 11 décembre 2002

<sup>1459</sup> Rios Rodriguez, J., *ibid.*

décision<sup>1460</sup> » politique, qu'il aide à préparer. Il pourra être intégré au processus de décision si l'Etat commanditaire l'estime nécessaire.

A ces particularités de la situation d'expertise s'ajoutent les spécificités de l'expertise d'assistance technique. Les experts d'assistance technique doivent pouvoir transmettre leur savoir dans un contexte culturel très différent du leur<sup>1461</sup>, pour une durée potentiellement longue au regard d'autres situations d'expertise<sup>1462</sup>. De plus, ils ont un statut juridique particulier, que Jacobo Rios Rodriguez qualifie de « **tripartite** » : « il dépend à la fois de l'institution internationale qui l'envoie, de l'Etat qui le reçoit, et de l'expert lui-même<sup>1463</sup> ». Enfin, comme dans toute situation d'expertise, si l'expert d'assistance technique fournit de multiples avis au long de sa mission et participe ainsi au processus décisionnel, ceux-ci restent consultatifs.

La situation d'expertise comporte ainsi certaines particularités qu'il convenait d'éclairer pour analyser le cadre d'intervention que constitue le projet. Le titre 2 permettra d'aller plus avant dans cette analyse. Remarquons dès à présent que cette relation tripartite qui caractérise l'assistance technique ne facilite pas, en pratique, la répartition des responsabilités. Sélectionnés pour leur compétence technique, les experts doivent en effet maîtriser aussi les procédures européennes, qui leur demanderont une bonne partie de leur temps et les conduiront à intervenir souvent à la place des représentants du bénéficiaire. La délégation apparaît en retrait, fournissant un appui politique quand cela s'avère nécessaire, mais se considérant surtout responsable du suivi procédural des projets.

## Conclusion du chapitre 2

La place centrale accordée à l'Etat bénéficiaire dans la procédure de programmation de l'aide au développement implique de proposer des projets de soutien à la politique

---

<sup>1460</sup> « C'est l'articulation à la décision qui confère à la science sa valeur d'expertise », Roqueplo, P., *Climats sous surveillance. Limites et conditions de l'expertise scientifique*, Paris : Economica, 1993, p.58, cité par Rios Rodriguez, J., *op.cit.*, p.56

<sup>1461</sup> Rios Rodriguez, J., *op.cit.*, p.122

<sup>1462</sup> Jacques Chevallier a remarqué que, « à la différence du temps de la recherche, qui est un temps long, le temps de l'expertise est un temps court ». Mais il analysait dans son article sa participation à des commissions de consultations. L'expertise d'assistance technique, elle, peut durer de quelques semaines à plusieurs années, ce qui crée des contraintes spécifiques, que nous développerons dans le prochain titre. Chevallier, J., « L'entrée en expertise », *op.cit.*, p.43

<sup>1463</sup> Rios Rodriguez, J., *op.cit.*, p.122



gouvernementale ; c'est-à-dire non seulement au programme gouvernemental en matière de développement, mais plus largement à son programme politique, incluant notamment la réforme administrative. Si cette logique favorise l'appropriation des projets, et donc l'efficacité de l'aide telle qu'elle est définie par les principaux bailleurs internationaux, elle ne permet pas nécessairement d'identifier des projets adaptés aux besoins de la population. L'assistance technique intervient pour appuyer l'administration, ce qui fait sa force et ses limites.

Maurizio Carbone remarquait, à propos de l'aide sous Cotonou, que :

« L'engagement en faveur de la démocratie et des droits de l'homme s'est avéré plus rhétorique que substantiel, confirmant le fait que les aspirations ambitieuses de l'UE ne correspondent pas toujours à la réalité, ce qui a souvent pour résultat une **évaporation politique** significative sur le terrain<sup>1464</sup> ».

Les prétentions normatives de l'Union européenne expliquent qu'elle initie et finance des projets en matière pénitentiaire, mais, sur le terrain, ces prétentions ne sont pas aussi visibles. Les délégations sont en effet chargées de traduire en projets des objectifs liés à la fois aux préoccupations gouvernementales du bénéficiaire et aux priorités de l'Union. C'est dans cette délicate opération d'articulation et de synthèse, menée par les délégations, que se produit le premier phénomène d'évaporation normative. L'importance des normes est d'une telle évidence qu'elles sont, d'une certaine façon, oubliées dans la définition du projet, centrée sur les besoins exprimés par le bénéficiaire. Dans les termes de référence, les normes sont considérées comme un cadre général dans lequel se déroule un projet obéissant à des objectifs propres, relevant d'un autre domaine.

La mise en œuvre des projets est confiée par les acteurs européens à des partenaires extérieurs. Le projet est donc porté par des « experts », auxquels les acteurs européens accordent une grande confiance pour conduire le projet et diffuser ainsi, automatiquement en quelque sorte, les normes constitutives européennes.

---

<sup>1464</sup> Carbone, M., « The EU and the Developing World : Partnership, Poverty, Politicisation », in Hill, C. et Smith, M. (dir.), *op.cit.*, 2011, p.335. Maurizio Carbone fait référence à l'article de Gordon Crawford, « The EU and Democracy Promotion in Africa : The Case of Ghana », *EJDR*, 2005. En V.O. : « The commitment to democracy and human rights proved more rhetorical than substantive, confirming the fact that the EU's lofty aspirations do not always match the reality, often resulting in significant policy evaporation on the ground ». Nous soulignons.

Le terme de « policy evaporation » provient de l'auteur Sara Hlupekile Longwe, v. p.ex. « The evaporation of gender policies in the patriarchal cooking pot », *Development in Practice*, 1997

## **Conclusion du Titre 1**

Ne disposant d'aucune compétence interne dans le domaine de l'exécution des peines, l'Union européenne n'a pas développé de doctrine en la matière. Aussi, lorsqu'elle soutient des Etats tiers pour mettre en œuvre une réforme pénitentiaire, en raison de sa compétence externe en matière de droits de l'homme, elle valorise le souhait qu'ils expriment d'améliorer le fonctionnement de leur système d'exécution des peines. Elle appuie ce mouvement de réforme, sans pour autant se pencher sur ce que prévoient spécifiquement les projets d'assistance technique chargés, concrètement, de fournir le soutien européen.

Les délégations de l'Union appréhendent les normes constitutives européennes comme un cadre général dans lequel va se dérouler leur travail d'identification des projets potentiels. Or, le secteur pénitentiaire apparaît, dans les discours des acteurs européens, nécessairement lié aux droits de l'homme et à l'Etat de droit et donc désigné comme un domaine d'intervention naturel – sans qu'il soit nécessaire d'approfondir les enjeux qui l'entourent.

Les projets pénitentiaires finalement identifiés, adossés à la politique de réforme gouvernementale, ne sont pas assortis d'une conditionnalité spécifique qui permettrait d'introduire dans les échanges entre la délégation et l'Etat bénéficiaire la question des droits des détenus. La délégation ne traite pas cette question, qu'elle laisse aux experts, favorisant ainsi une évaporation des préoccupations normatives européennes sur le terrain.

Quant aux experts, sélectionnés pour leur savoir technique, il est attendu d'eux des réponses concrètes permettant d'améliorer le fonctionnement pénitentiaire, en réduisant notamment l'écart entre les textes de loi (qu'ils peuvent, dans certains cas, participer à modifier) et les pratiques. La question se pose alors de savoir ce que peut un projet d'assistance technique, à cet égard.





## TITRE 2. UN APPORT LIMITE DES PROJETS DE REFORME ADMINISTRATIVE

L'Union européenne privilégie une gestion externalisée des projets de coopération au développement. Elle compte donc sur la compétence technique des experts, chargés de délivrer des conseils mais aussi de diffuser les normes constitutives européennes. Il importe alors d'enrichir notre compréhension théorique des projets, basée sur l'étude de leur encadrement juridique et conventionnel, d'une compréhension pratique. Les projets ont en effet une existence propre sur le terrain, au gré de la personnalité des experts et des relations qu'ils entretiennent avec l'administration de l'Etat bénéficiaire. Les projets ont une existence physique, matérialisée par un lieu, des acteurs, la production de documents et de discours sur l'activité quotidienne. L'analyse se poursuit donc, à la lumière empirique de l'expérience du projet Justice II en Algérie<sup>1465</sup> – et des expériences diverses rapportées par les entretiens –, afin de mettre au jour **ce que peut** un projet d'assistance technique. Bien évidemment, chaque expérience, chaque terrain, chaque projet pourrait mener le chercheur à des observations différentes. Nous dégagerons donc de l'exemple algérien – et de ses différentes phases<sup>1466</sup>, permettant d'observer des réalités distinctes – des éléments explicitant et caractérisant les potentialités et les limites de tout projet d'assistance technique en matière de réforme administrative. Ces éléments peuvent aussi s'appliquer aux jumelages dans ce domaine. Ainsi pourrions-nous, à partir du terrain, comprendre dans quelle mesure les projets de coopération au développement peuvent réellement permettre à l'Union de diffuser des normes et des solutions d'action publique.

Il faut cependant souligner que les attentes à l'égard des projets sont diverses. Leurs apports peuvent alors être mesurés de bien des façons. Bien que porteurs de résultats en définitive assez modestes, les projets représentent beaucoup pour l'UE. La Commission européenne cultive d'ailleurs une certaine ambiguïté quant à l'influence réelle que peuvent avoir de tels projets. Car, pour l'UE, leur apport est autre : ils sont valorisés comme un moyen d'entretenir la coopération avec l'Etat bénéficiaire et remplissent aussi une forte fonction identitaire. Dès lors, la réalité concrète et normative des projets ne constitue pas l'enjeu majeur des projets pour les acteurs européens, ce qui crée un certain hiatus originel.

---

<sup>1465</sup> IEVP, Justice II, *op.cit.*

<sup>1466</sup> Le projet Justice II a connu deux chefs d'équipe successifs, ainsi que deux directeurs successifs.

Les projets de réforme administrative impliquent une mise en œuvre complexe, en raison notamment de la répartition de la responsabilité (chapitre 1), et leur capacité de transformation de l'administration bénéficiaire s'avère modeste (chapitre 2).

## Chapitre 1 : Des projets à la mise en œuvre complexe

La mise en œuvre des projets d'assistance technique est par essence complexe. Ainsi, en matière pénitentiaire, l'assistance technique est mobilisée essentiellement au service de la réforme administrative, ce qui implique que les experts travaillent directement avec l'administration. L'étude de la mise en œuvre des projets, à la lumière de l'expérience du projet Justice II en Algérie, permet de mettre au jour le rôle des acteurs, la répartition des responsabilités, et la complexité de l'ensemble.

Dans le cas algérien, le projet européen Justice II s'insère dans un vaste programme de réforme lancé par le gouvernement, qui comprend notamment la construction de 81 établissements pénitentiaires, essentiellement dans le but de remplacer les bâtiments hérités de la période coloniale.

« Nous avons trois objectifs dans ce projet de construction : suivre les standards internationaux (prévoir un espace pour chaque détenu, des espaces communs, par exemple pour la formation, pour l'infirmerie) ; sortir des anciennes prisons situées au sein du tissu urbain, et les mettre à l'extérieur ; et construire des établissements modernes permettant la mise en œuvre de notre nouvelle politique pénitentiaire. Nous allons pouvoir, dès 2010, réceptionner quelques établissements pénitentiaires pour commencer à désengorger les établissements les plus surpeuplés ». *Entretien avec le directeur général de l'Administration pénitentiaire, Algérie, juin 2010*

La réforme algérienne s'appuie sur la loi de 2005, « portant code de l'organisation pénitentiaire et de la réinsertion sociale des détenus », complétée de décrets régulièrement adoptés depuis<sup>1467</sup>. La réforme vise notamment à renforcer et actualiser la politique de réinsertion des condamnés. Ainsi, des services extérieurs chargés de mettre en œuvre les programmes de réinsertion<sup>1468</sup> commencent à être installés dans chaque *wilaya*<sup>1469</sup>. Une loi adoptée en 2009<sup>1470</sup> a permis d'introduire le travail d'intérêt général dans le code pénal, en

---

<sup>1467</sup> V. annexe 18

<sup>1468</sup> Selon le décret exécutif n°07-67 du 19 février 2007 fixant l'organisation et le fonctionnement des services extérieurs de l'administration pénitentiaire chargés de la réinsertion sociale des détenus. V. aussi art.113 du *Code de l'organisation pénitentiaire et de la réinsertion sociale des détenus*.

<sup>1469</sup> La *wilaya* est une catégorie de collectivité territoriale, ainsi qu'une circonscription administrative de l'Etat dirigée par un *Wali* (les Algériens traduisent ce terme par « préfet »). La *wilaya* comme collectivité territoriale est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, ainsi que d'une assemblée élue au suffrage universel direct. L'Algérie compte actuellement 48 *wilayas*. V. Art.15 de la Constitution algérienne (1996) et loi n°90-08 portant code de la *wilaya*, 7 avril 1990

<sup>1470</sup> République algérienne, loi n°09-01 du 25 février 2009, modifiant et complétant l'ordonnance du 8 juin 1966 portant code pénal, *J.O.* n°15, p.3, 8 mars 2009



tant que peine pouvant « remplacer la peine d'emprisonnement<sup>1471</sup> ». Le projet européen, mis en œuvre par une UAP, apparaît comme une forme de récompense adressée par l'UE à l'Algérie, afin de soutenir son programme de réforme<sup>1472</sup>.

Le gouvernement algérien et la DGAPR sont très informés des politiques pénitentiaires conduites à l'étranger, de l'Europe au Canada, et s'en inspirent. Le projet européen en porte également la marque, puisqu'il doit notamment contribuer à la création d'équipes spécialisées d'intervention (ESI) « sur le modèle des ERIS<sup>1473</sup> » et des services extérieurs « sur le modèle des SPIP français<sup>1474</sup> ». L'enjeu du projet européen n'est pas tant d'apporter de nouvelles idées, que de faciliter la mise en œuvre de la réforme prévue par les textes. L'administration pénitentiaire algérienne requiert donc un appui technique concernant l'opérationnalisation des normes, et ce dans les trois domaines (qualifiés de « composantes ») suivants : prise en charge de la population pénale et réinsertion sociale ; organisation institutionnelle et formation des personnels ; sécurité générale et modernisation des systèmes d'information<sup>1475</sup>.

Le projet Justice II s'étend sur quatre années<sup>1476</sup>. Il a nécessité l'installation d'une UAP aux côtés de l'administration bénéficiaire. Un soutien technique d'une telle envergure est nécessairement porteur de complexité quant à la répartition des responsabilités en son sein, illustrant le difficile positionnement des acteurs du projet par rapport à l'administration bénéficiaire (section A). L'encadrement assuré par la délégation européenne a tendance à renforcer cette complexité (section B).

---

<sup>1471</sup> République algérienne, *Code pénal*, Chap.1 bis, p.3, « Le travail d'intérêt général », 2012

<sup>1472</sup> Précisons d'emblée qu'il ne s'agit pas d'une récompense liée à des échanges économiques : les 13 établissements pénitentiaires algériens de la première vague de construction sont bâtis par une entreprise chinoise – les entreprises chinoises négociant d'ailleurs l'importation d'ouvriers chinois pour la réalisation des travaux. Sur la présence chinoise en Algérie, v. Hafid, T., « Alger la chinoise », *Jeune Afrique*, 13 août 2012 ; Khalfa, S., « L'empire des Chinois d'Algérie », *Dernières nouvelles d'Algérie*, 29 octobre 2011

<sup>1473</sup> Cette phrase a été souvent entendue, chez les experts assistants comme chez les responsables opérationnels de l'UAP. Il s'avère en fait que les besoins comme les moyens diffèrent.

<sup>1474</sup> *Idem*.

<sup>1475</sup> Il s'agit des trois composantes du projet, comme l'indiquent les termes de référence. V. annexe 5.

<sup>1476</sup> Il a bénéficié récemment d'une extension d'un an, permettant de combler le retard pris au lancement du projet afin de mener à bien toutes les activités prévues.

## ***Section A. Le difficile positionnement des acteurs du projet par rapport à l'administration bénéficiaire***

Les projets étudiés sont des projets classiques d'assistance technique, basés sur une transmission de connaissances et d'expérience par des experts, à qui l'Union européenne accorde une grande confiance en raison de leur compétence technique. Cependant, cette expertise présente des spécificités. Elle s'organise en effet sur le temps long, au sein d'une UAP, dans le cadre d'une relation « tripartite<sup>1477</sup> » et donc complexe. De plus, ces projets sont consacrés au soutien à la réforme administrative. L'UAP doit donc se mettre au service d'une administration publique de l'Etat bénéficiaire.

L'esquisse des relations entre les nombreuses instances impliquées dans le projet laisse poindre la complexité de l'assistance technique en matière de réforme administrative. Au lancement du projet, l'UAP doit parvenir à trouver sa place au sein de l'administration bénéficiaire (§1). Par ailleurs, la répartition des fonctions au sein du projet manque de clarté, illustrant les contradictions de la coopération au développement européenne, ce qui peut constituer un frein aux vastes ambitions initiales du projet (§2).

### **§1 – L'entrée délicate dans l'administration bénéficiaire**

Par le biais de l'assistance technique en matière pénitentiaire, des experts extérieurs entrent dans « l'intimité administrative » de l'Etat bénéficiaire. Ils sont amenés à côtoyer les cadres de la direction de l'administration pénitentiaire, afin d'obtenir des informations sur le fonctionnement administratif et de participer à la mise en œuvre de la réforme institutionnelle prévue.

Les experts sont envoyés sur le terrain, c'est-à-dire, concernant l'exécution des peines, soit au siège de la direction générale de l'administration pénitentiaire, soit auprès de la direction de certains établissements pénitentiaires concernés par le projet. Les modalités de mise en œuvre de l'assistance technique varient, en fonction du type d'assistance et de la durée du projet, mais impliquent toutes une coopération entre les experts et l'administration :

---

<sup>1477</sup> V. p.303

- **Dans le cas d'un jumelage (élargissement et voisinage) :** un fonctionnaire d'un Etat membre est accueilli dans l'administration de l'Etat bénéficiaire en tant que « conseiller résident », il travaille sous la direction de deux chefs de projet : l'un dans son administration d'origine, l'autre dans son administration d'accueil.
- **Dans le cas d'une assistance technique :** pour un projet de plusieurs années, une « unité d'appui au projet ou programme (UAP) » composée de plusieurs experts est installée au sein de l'administration du pays bénéficiaire, afin de mettre en œuvre le projet. Elle travaille avec des responsables opérationnels issus de l'administration nationale, et sous la direction d'un directeur de projet issu de cette administration également. Dans le cas d'un projet plus court, un expert mène une enquête de terrain et produit un rapport.

Le projet Justice II en Algérie, lancé pour une durée de quatre ans, prévoyait ainsi la création d'une UAP regroupant 23 personnes<sup>1478</sup>, pour travailler avec la direction de l'administration pénitentiaire algérienne. La présentation de ce projet, tant dans sa configuration prévue que dans le fonctionnement effectif, donne à voir les difficultés d'un travail commun des experts et de l'administration bénéficiaire. Le schéma de la page suivante présente les acteurs du projet au sein de l'UAP, et leur relation avec la DGAPR<sup>1479</sup>.

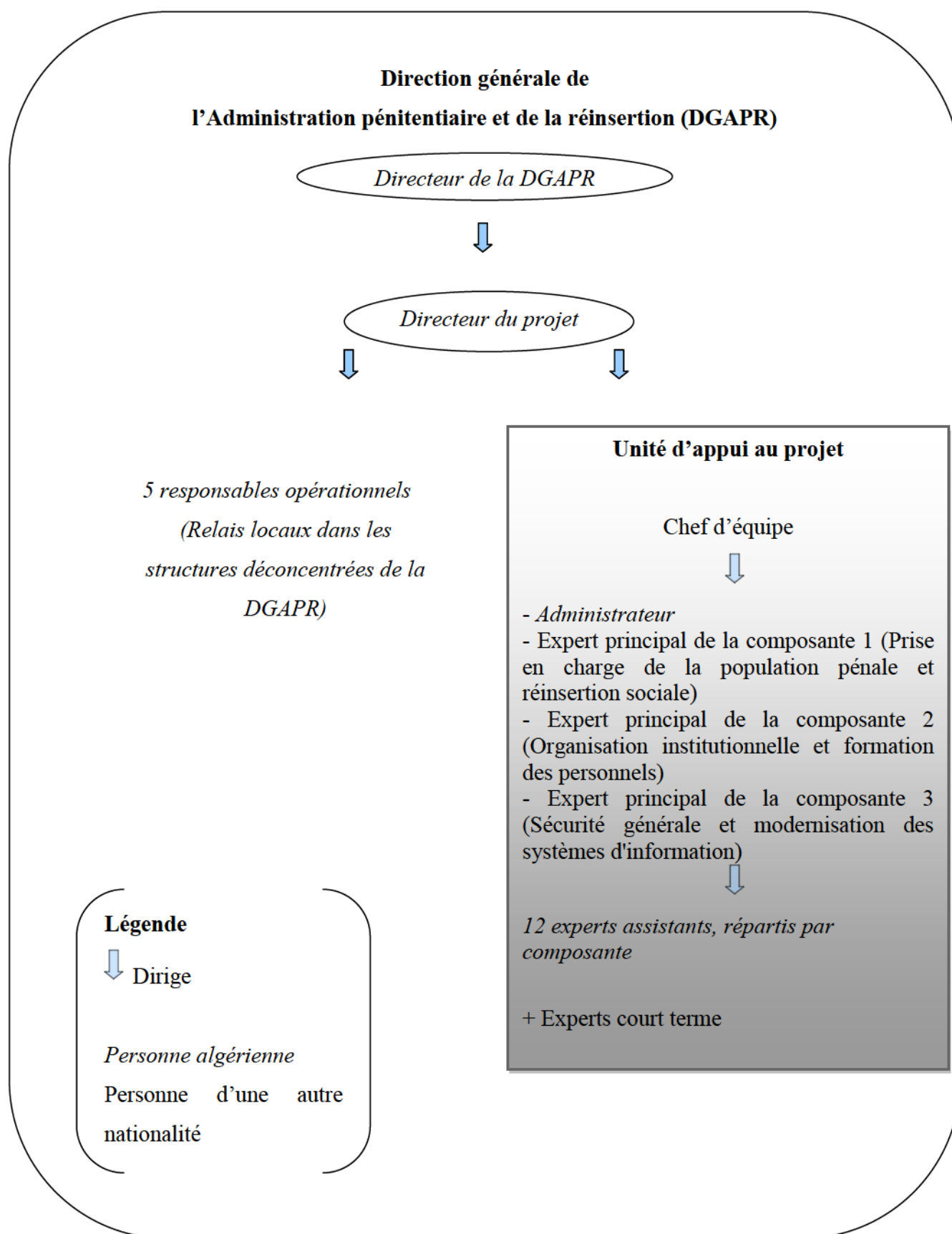
---

<sup>1478</sup> Sans compter le personnel d'appui (assistant comptable et financier, assistant administratif, secrétaires, chauffeurs, *etc.*) ainsi que les experts court terme.

<sup>1479</sup> Pour une version détaillée et circonstanciée, v. annexe 19.



Schéma n°1 : Organigramme hiérarchique du projet européen « Justice II » en Algérie



Pour les besoins du projet, **un directeur**, haut fonctionnaire du ministère de la Justice détaché de ses fonctions, est nommé par le bénéficiaire. L'UAP assiste le directeur du projet. Elle est composée de cinq « **experts principaux** » : un chef d'équipe, un administrateur et trois experts, un pour chaque composante. Les experts principaux sont assistés d'une dizaine d'« **experts assistants** », qui, dans le cas de Justice II, sont tous algériens. Ces experts ne sont pas fonctionnaires<sup>1480</sup>. Il est également prévu de faire appel à des experts pour des missions de court terme, pour contribuer à une activité spécifique du projet. Enfin, plusieurs **responsables opérationnels**, issus des structures déconcentrées de l'administration pénitentiaire algérienne<sup>1481</sup>, sont chargés de mener les activités du projet et d'assurer leur mise en œuvre sur le terrain, en tant que « relais locaux<sup>1482</sup> ». Les responsables opérationnels sont donc les membres du projet qui connaissent le mieux la situation pénitentiaire sur le terrain. Leur temps de présence à l'UAP est cependant moins important que celui des autres acteurs, en raison, justement, de cet ancrage local. Le directeur algérien du projet est donc, sur l'organigramme officiel, le responsable hiérarchique, chargé de diriger l'ensemble du projet. Nous verrons que la réalité ne correspond pas nécessairement à cette répartition. Malgré tout, c'est bien l'administration pénitentiaire algérienne qui prend les décisions finales.

« L'UAP a peu de marge de manœuvre dans la décision. Elle est prise en sandwich, c'est une unité *d'appui*. La majorité des décisions se prend au niveau du directeur du projet et des responsables opérationnels ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

Quant aux conditions matérielles de travail, les termes de référence prévoyaient que « le ministère de la Justice [mette] à la disposition de l'UAP des bureaux aménagés et fonctionnels au sein de la DGAPR<sup>1483</sup> ». Les acteurs du projet – y compris son directeur – ont

<sup>1480</sup> Dans un souci de ne pas vider l'administration nationale de ses meilleurs éléments, « Il convient de préciser que les fonctionnaires (ou toute autre personne travaillant dans l'administration publique du pays bénéficiaire), ne peuvent être recrutés comme experts à moins d'une autorisation écrite préalable de la Délégation de la Commission européenne ». IEVP, Justice II, *op.cit.*, p.14

<sup>1481</sup> Les responsables opérationnels (RO) sont répartis par composante : Composante 1 : le RO est le « cadre de la DGAPR responsable de la structure chargée des « actions socio-éducatives et de la réinsertion sociale des personnes détenues » ; Composante 2 : les RO sont le « cadre de la DGAPR responsable de la formation et du perfectionnement des personnels pénitentiaires » et le directeur de l'ENAP ; Composante 3 : les RO sont le « cadre de la DGAPR responsable de la sécurité des établissements pénitentiaires » et le « cadre de la DGAPR responsable de l'informatique ». Convention de financement du programme d'appui à la réforme pénitentiaire entre l'Algérie et la Commission européenne, n°19421, juin 2008, Annexe II, p.9

<sup>1482</sup> « Le ministre de la Justice nomme à l'intérieur des différentes structures concernées par le programme des responsables opérationnels. Ces responsables assurent, sous l'autorité du directeur du projet, la préparation et le suivi de l'exécution des activités avec l'appui de l'UAP. Ils ont pour mission de servir de relais locaux pour la préparation et le suivi au niveau déconcentré des activités ». *Ibid.*

<sup>1483</sup> IEVP, Justice II, *op.cit.*, p.14

été installés dans une petite maison, dans l'enceinte de la DGAPR, à 50 mètres de l'immeuble abritant les cadres de l'administration pénitentiaire. L'UAP se trouve ainsi, physiquement, aux côtés de la DGAPR, ce qui n'est pas toujours le cas dans les projets de ce type<sup>1484</sup>. On imagine donc que la communication avec les autorités algériennes et la collecte d'informations en est facilitée, à l'image des jumelages, dans lesquels les experts, peu nombreux, sont accueillis directement au sein de l'administration bénéficiaire où ils occupent un bureau, favorisant ainsi un travail commun soutenu.

Ainsi, l'UAP montée pour un projet d'assistance technique constitue un petit groupe administratif autonome, dont l'installation requiert quelques mois au début du projet.

« Nous sommes arrivés en décembre 2008, tout un groupe de personnes qui ne se connaissaient pas. Nous avons commencé à construire une « petite administration ». Au début on était focalisé sur l'organisation ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

Les membres de l'UAP sont regroupés dans le même lieu et travaillent ensemble, le petit groupe dispose de sa direction et de sa mission propres. Il s'agit donc d'une « micro-administration » à côté de l'administration bénéficiaire, qui devra à la fois établir des liens avec celle-ci, et être capable de s'y référer en cas de besoin. La constitution d'une micro-administration constitue à la fois un atout et un risque. L'atout, c'est cette ressource interne dont dispose l'UAP, constituée de nombreux experts de domaines variés et capables d'apprentissage au fil du projet. La transmission interne de connaissances, entre experts, est particulièrement importante. La taille de l'UAP permet, de plus, une communication interne soutenue. Le risque, c'est l'autarcie : le manque de liens avec l'administration bénéficiaire, la difficulté potentielle d'obtention d'informations précises, le manque de contacts avec le terrain, qui conduisent à faire des propositions sans lien avec les besoins réels et avec le fonctionnement administratif de l'Etat bénéficiaire.

La question se pose alors de savoir comment fonctionne la répartition des responsabilités au sein de l'UAP.

---

<sup>1484</sup> Soulignons que le projet « Justice I » en Algérie, centré sur la réforme judiciaire, n'était pas situé dans l'enceinte du ministère de la Justice (les termes de référence ne le prévoyaient pas). Aussi, il fut d'abord logé dans l'annexe d'un tribunal à six kilomètres du ministère de la Justice, puis dans la même maison que le projet « Justice II », dans l'enceinte de la DGAPR (donc à 2,5 km du ministère, mais à côté de l'Ecole supérieure de la magistrature).



## **§ 2 – La responsabilité dans l'unité d'appui au projet**

Les termes de référence des projets européens sont ambitieux, tant lorsqu'ils déclinent les objectifs du projet, que lorsqu'ils détaillent les activités qui devront être menées dans le délai imparti, selon les procédures européennes. On l'observe lorsque le projet concerne une mission de court terme, durant laquelle l'expertise s'effectue dans des délais très serrés, ce qui peut nuire aux résultats mêmes, si l'expert ne prend pas le temps de réellement comprendre le terrain qu'il étudie<sup>1485</sup>. On l'observe tout autant dans un projet plus vaste, intervenant simultanément sur plusieurs problématiques, et regroupant de nombreux experts au sein d'une UAP. La complexité de ces derniers projets conduit à s'interroger tout particulièrement sur la répartition des rôles au sein de l'UAP. Qui décide ? Qui dirige ? Qui exécute ? Qui transmet les informations à l'administration pénitentiaire ? Il semble que le directeur du projet et les autres représentants de l'administration de l'Etat bénéficiaire détiennent un rôle central (1). Mais la répartition comporte une certaine ambiguïté dans les textes comme dans les faits, qui freine l'efficacité du projet (2).

### **1. La responsabilité majeure des représentants de l'administration bénéficiaire**

L'assistance technique peut sembler un exercice délicat, en ce qu'elle implique d'envoyer des experts dans un pays tiers. Mais les projets d'assistance technique consacrés à la réforme administrative le sont encore plus, puisque les experts doivent intervenir directement auprès de l'administration de l'Etat bénéficiaire, y compris dans des domaines considérés comme régaliens. Au cours de la mise en œuvre du projet, longue parfois de plusieurs années, il est alors possible que le bénéficiaire – l'administration directement aidée, par exemple, ou encore un nouveau gouvernement – émette certaines résistances qui n'avaient pas été exprimées auparavant. Des limites peuvent également avoir été posées par le gouvernement dès le lancement du projet. Le projet visant à soutenir la réforme administrative est par essence fragile, parce qu'il concerne des changements profonds, non seulement dans les textes mais aussi dans les institutions elles-mêmes, et peut dès lors entraîner certaines résistances ou revirements.

---

<sup>1485</sup> Cette situation peut concerner par exemple les experts chargés de rédiger des termes de référence pour un projet futur.

Il importe de comprendre la fonction des acteurs du projet, afin de mettre en évidence la répartition des responsabilités, en s'appuyant sur les termes de référence du projet Justice II. Selon la convention de financement, la fonction du directeur de projet est la suivante :

« Le directeur de projet assure pour le compte du ministère de la Justice, au jour le jour, l'exécution technique et administrative du programme et prend les mesures appropriées en vue de la réalisation des DP [devis programmes] qu'il élabore en collaboration avec l'UAP, dans sa fonction de **régisseur** du projet<sup>1486</sup> ».

Les responsables opérationnels sont sous l'autorité du directeur et l'UAP « appuie le directeur de projet dans la mise en œuvre de l'ensemble des activités prévues au titre des trois composantes du programme [...]. Elle est représentée pour les questions d'ordre administratif liées à son fonctionnement par son chef d'équipe<sup>1487</sup> ». L'UAP doit donc « aider le bénéficiaire à exécuter le projet<sup>1488</sup> », en exerçant des tâches qui « **n'impliquent ni mission de puissance publique ni exercice d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation**<sup>1489</sup> ». Le directeur du projet mène le projet dont il a la responsabilité, avec l'appui de l'UAP. Il prend les décisions, et rend des comptes au directeur de l'administration pénitentiaire.

Les conventions de financement prévoient que la direction du projet est assurée par un représentant de l'administration bénéficiaire. Ainsi, en Algérie, le projet Justice II est dirigé par un magistrat, nommé par le ministère de la Justice, ministère qui a signé la convention<sup>1490</sup>. Ce fonctionnaire n'est donc pas issu de la direction de l'administration pénitentiaire, et l'on peut supposer que sa connaissance des prisons reste relativement théorique.

« J'ai été juge d'instruction, chargé du terrorisme, j'ai dû me déplacer dans les prisons pour rencontrer les détenus, parce que c'était trop compliqué de les déplacer. C'est comme ça que je connais bien les prisons ». *Entretien avec le directeur du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

L'attribution de la direction du projet à un haut fonctionnaire de l'administration bénéficiaire revêt une grande importance, car elle répond réellement à la logique d'appropriation que souhaite respecter l'Union européenne<sup>1491</sup>, et ce sous plusieurs aspects. Tout d'abord, une

---

<sup>1486</sup> Convention de financement Justice II, *op.cit.*, p.9. Nous soulignons.

<sup>1487</sup> *Ibid.*

<sup>1488</sup> *Op.cit.*, p.10

<sup>1489</sup> *Ibid.*

<sup>1490</sup> Avec le ministère des Affaires étrangères. Selon la convention de financement, le ministère de la Justice « désigne un directeur de projet parmi les hauts fonctionnaires du ministère qui est détaché pour les besoins du programme. A défaut, le ministère recrutera pour ce poste un professionnel disposant d'une connaissance approfondie de l'institution pénitentiaire ». *Ibid.*

<sup>1491</sup> V. p.273

telle attribution permet de reconnaître explicitement que c'est l'administration bénéficiaire du projet qui mène celui-ci, selon ses besoins, dans le respect de la convention de financement. L'administration bénéficiaire a la responsabilité du projet. De plus, le directeur du projet va assurer la circulation des informations entre l'UAP et la direction de l'administration pénitentiaire. Plus largement, il assurera aux experts de l'UAP un accès facile à la direction de l'administration pénitentiaire, afin d'y recueillir des informations utiles pour le projet, et de diffuser leurs avis. Le directeur assure donc l'exécution du projet, en phase avec les besoins de l'administration pénitentiaire. Quant aux responsables opérationnels, ils offrent aux experts leur connaissance directe de l'administration pénitentiaire dont ils sont issus.

Ainsi, l'attribution de la direction du projet à un représentant de l'administration bénéficiaire remplit une fonction symbolique, mais plus encore une fonction pratique, puisqu'elle vise à faciliter le déroulement du projet et la diffusion de ses apports. Cependant, alors que la responsabilité du directeur de projet apparaît essentielle dans le bon déroulement de celui-ci, elle est diluée par de nombreuses ambiguïtés, dans les textes et les faits.

## **2. L'ambiguïté dans la répartition des fonctions, frein au bon déroulement**

La répartition des tâches administratives du projet est entachée d'ambiguïtés, ce qui peut conduire les acteurs à se défaire de leur responsabilité, et risque de freiner le bon déroulement du projet. En fonction de l'attitude du directeur et de ses relations avec les autres acteurs, le projet se trouvera à côté, ou bien directement au service de l'administration bénéficiaire.

**Une répartition instable des fonctions.** A chaque acteur du projet est attribuée une fonction, c'est-à-dire à la fois des tâches à remplir et des objectifs, selon la convention de financement. La convention de financement présente cependant un certain défaut de clarté concernant les tâches que doit effectivement mener à bien le directeur de projet, avec l'appui de l'UAP. Par exemple, dans le projet Justice II, un important marché devait être conclu concernant la délivrance de la formation. Des doutes ont longtemps subsisté sur la répartition des tâches, du directeur ou de l'UAP, ce qui a entraîné un retard dans le lancement du marché<sup>1492</sup>.

---

<sup>1492</sup> IEVP, « Marché de formation pour le programme d'appui à la réforme du système pénitentiaire » en Algérie, 2012, pour un montant de 4,5M€. Ref : EuropeAid/130155/C/SER/DZ. Des désaccords sur les modalités du marché, entre le bénéficiaire et la délégation, ont aussi ralenti la signature du marché.



« Nous devons passer des marchés pour l'équipement et la formation, ils prennent au moins huit mois pour être finalisés. On ne sait pas qui doit rédiger l'avis de marché et le dossier d'appel d'offres. Le bénéficiaire va en bénéficier, ça devrait être à lui de le faire. On a relancé le bénéficiaire, on n'a pas de réponse. Le problème, c'est la date limite de contractualisation ». *Entretien avec l'expert principal administrateur du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

Pour chaque tâche se pose la question suivante : concrètement, « l'appui » signifie-t-il que ce sont les experts de l'UAP qui doivent la mener à bien ? On l'observe, concernant Justice II, concernant la rédaction des devis-programmes. La convention de financement n'est pas totalement explicite à cet égard<sup>1493</sup>, mais elle semble tout de même indiquer que le directeur du programme, qui est le régisseur responsable de l'ordonnancement, doit rédiger les devis-programmes annuels<sup>1494</sup>. La question de l'étendue de l'appui apporté par le chef d'équipe et l'administrateur de l'UAP reste posée<sup>1495</sup>. En pratique, profitant de l'ambiguïté relative du contrat, le directeur du projet peut avoir tendance à laisser les experts de l'UAP rédiger les documents, y compris les devis-programmes. On observe donc une stratégie de défausse, expliquée en partie par la complexité des procédures européennes, que les directeurs de projet maîtrisent mal.

« Les activités doivent être organisées par la direction du projet, nous [experts de l'UAP] sommes des stimulants. Mais on fait souvent à leur place ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

« Le devis programme a été envoyé de façon informelle en avril. La délégation a demandé à ce que ce soit le directeur du projet qui l'envoie. Il l'a envoyé sans le lire ». *Entretien avec un expert du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

Il n'est pas exclu que ce manque de connaissances serve parfois d'excuse pour déléguer la tâche de rédaction aux experts de l'UAP, sachant que la Délégation organise des formations pour initier les représentants du bénéficiaire aux procédures européennes.

---

<sup>1493</sup> « En fonction des pouvoirs qui leur sont délégués par le représentant du pays bénéficiaire, le régisseur et le comptable élaboreront les devis-programmes successifs, les exécuteront, passeront des marchés, octroieront des subventions, engageront les dépenses et effectueront les paiements correspondants avec l'appui de l'UAP. Le régisseur et le comptable présenteront leurs rapports techniques et financiers ». Convention de financement, Annexe II, *op.cit.*, p.8 ; « Une équipe d'assistance technique aidera le bénéficiaire à exécuter le projet en effectuant notamment [...] des tâches administratives, préparatoires et accessoires relatives à la planification et au suivi de certaines composantes du projet et à la communication des rapports correspondants, à l'attribution des marchés publics et à la gestion financière ». Convention de financement, Annexe II, *op.cit.*, p.10

<sup>1494</sup> Ce que confirme le *Guide pratique des procédures applicables aux devis-programmes*, publié par EuropeAid, septembre 2011

<sup>1495</sup> Sous le règlement financier antérieur, les chefs d'équipe étaient codirecteurs du projet. Cour des comptes, Rapport n°6, 2007, *op.cit.*, pt.31

Cette distorsion dans la répartition des tâches introduit une complexité supplémentaire dans la relation tripartite. Un expert l'exprimait de la manière suivante :

« L'UAP est dans une position difficile... On dirait que le bénéficiaire estime que l'UAP représente la délégation. [...] Les bénéficiaires n'ont pas encore le langage de la délégation ». *Entretien avec l'expert principal administrateur du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

Les experts de l'UAP, plus au fait des contraintes procédurales et de temps, en viennent à être considérés comme porte-paroles de la délégation, ce qu'ils ne sont pas, par les représentants du bénéficiaire avec lesquels ils travaillent<sup>1496</sup>. On assiste alors à un renversement des responsabilités, peu favorable à un bon climat de travail et à une véritable appropriation du projet par les bénéficiaires. Les experts de l'UAP, devenus gardiens des procédures, rappellent à l'ordre le directeur du projet, qui de son côté ne peut réellement endosser son rôle de direction et en assumer la responsabilité.

« J'ai créé un document, pour que tous les collègues se rendent compte du temps que prend l'organisation d'un appel d'offres. Le problème, c'est la date limite de contractualisation. Si les marchés ne sont pas signés à temps, tous les fonds alloués à cette convention sont perdus. Ils sont retransférés à la délégation ». *Entretien avec l'expert principal administrateur du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

Le manque de compétences des représentants du bénéficiaire en matière de maîtrise des procédures européennes les met en situation de dépendance à l'égard des experts de l'UAP, dépendance que certains entretiennent en ne se formant pas aux procédures européennes, quand d'autres tentent de s'en défaire.

« Le nouveau directeur est un magistrat. Il a une connaissance limitée des prisons, mais il se forme. Il va notamment partir en Suisse et en Espagne. Il est motivé, il souhaite obtenir des résultats ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juillet 2011*

Dans tous les cas, cette dépendance peut être source de tensions au sein de l'unité d'appui, car elle brouille la relation hiérarchique. Plus largement, les relations entre les acteurs travaillant dans l'UAP constitue un enjeu fondamental pour la réussite du projet.

**L'enjeu des relations interpersonnelles.** Les résultats d'un projet sont grandement dépendants des relations que les acteurs entretiennent entre eux, et de leur capacité à travailler ensemble. Les projets peuvent être ralentis par des mésententes entre personnes responsables, notamment entre le chef d'équipe et le directeur du projet, ou encore entre les responsables opérationnels et le directeur, qui conduisent parfois à la démission ou au

---

<sup>1496</sup> V. aussi Cour des comptes, Rapport n°6, 2007, *op.cit.*, pt.31

remplacement de certains acteurs. Les déboires survenus au début du projet Justice II illustrent de telles mésententes. D'après le rapport d'évaluation,

« La communication n'est pas spontanée entre les experts principaux et les responsables opérationnels du projet, suite à des conflits larvés [...] : conflits de pouvoir et conflit hiérarchique, dus au fait que le directeur du projet est un magistrat nommé par le ministre de la Justice, détaché de son corps d'origine, tandis que les responsables opérationnels, nommés par le même ministre, sont des sous-directeurs en poste à la DGAPR<sup>1497</sup> ».

Un directeur de projet magistrat va devoir en quelque sorte gagner sa légitimité dans un projet pénitentiaire, pour pouvoir travailler sereinement et efficacement avec les responsables opérationnels et pouvoir faire appel aux cadres de l'administration pénitentiaire en cas de besoin.

**Le difficile accès à l'information.** Le travail d'expertise s'articule autour de la réalisation de bilans, assortis de propositions et de pistes de travail futur. L'accès aux sources est primordial pour proposer un travail adapté au contexte, or, plusieurs experts nous ont fait part de difficultés d'accès à l'information.

« Il a été très difficile d'obtenir des informations sur l'implantation des centres pénitentiaires. Nous avons découvert tardivement le projet de constructions de prisons. Il y avait une rétention d'informations de la part des fonctionnaires, sans qu'on sache trop pourquoi. C'est en partie un problème de personnes, mais aussi une administration très compliquée ». *Entretien avec un chef d'équipe de l'ancien projet Justice I en Algérie, mai 2011*

« Il a fallu attendre dix mois après le début du projet pour obtenir l'autorisation de visiter l'ENAP ». *Entretien avec un expert principal du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

« Il y a un goût du secret, du cloisonné, du planifié, ça rend difficile l'obtention d'informations ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juillet 2011*

Diagnostiquer l'origine de ce blocage de l'accès à l'information n'est pas simple. Il semble cependant qu'elle s'explique plus par les réticences de certaines personnes, et par la complexité du fonctionnement interne de l'administration, que par une volonté pure et simple de blocage de la part de l'administration bénéficiaire. Comme le rappelle Jacques Chevallier à propos de l'administration,

« Les mécanismes de remontée de l'information en provenance des échelons inférieurs, sur lesquels le sommet doit compter faute de pouvoir accéder lui-même directement à l'information, ne sont jamais aussi automatiques que le conçoit le schéma bureaucratique ; et la pression hiérarchique ne suffit pas à supprimer les pratiques de rétention, déformation, manipulation<sup>1498</sup> ».

---

<sup>1497</sup> Extrait du rapport de monitoring du projet Justice II (décembre 2009), cité par ADE, *Thematic Evaluation of European Commission Support to Justice and Security System Reform*, vol.2, 2011, annexe 3, p.5

<sup>1498</sup> Chevallier, J., *Science administrative*, op.cit., p.364



La maîtrise d'informations considérées comme importantes pour l'organisation représente une forme de pouvoir sur cette organisation, détenue par les agents des échelons inférieurs, voire supérieurs.

Ce blocage illustre les difficultés de positionnement de l'UAP, qui doit travailler avec l'administration bénéficiaire, alors qu'elle se trouve à côté.

« On a travaillé très à côté [de l'administration pénitentiaire], maintenant on travaille à côté et avec ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

On observe une situation de double dépendance : pour obtenir des informations et adapter leur travail aux besoins du terrain, les experts dépendent du directeur du projet et des responsables opérationnels ; pour le respect des procédures imposées par l'UE, le directeur du projet a besoin des experts de l'UAP. Le bon déroulement du projet dépend dès lors de son directeur-régisseur qui, bien que peu familier des prisons, doit rapidement se former et établir des contacts avec l'administration pénitentiaire. Il dépend aussi des responsables opérationnels qui jouent le rôle de relais locaux, s'ils acceptent de travailler en collaboration directe avec les experts.

Ainsi, le positionnement de l'UAP et du projet qu'elle doit mener à bien, hors ou dans l'administration bénéficiaire, dépend en grande partie des personnes qui le dirigent, de leur capacité à travailler ensemble et de leur volonté de faire progresser le projet. Pour que les acteurs s'investissent pleinement, encore faut-il qu'ils disposent d'une bonne connaissance des problématiques pénitentiaires locales, et de la conviction que le projet peut apporter un soutien utile et nécessaire à la réforme. Le projet doit donc trouver sa place dans l'architecture de la réforme, pour être pleinement opérationnel. Enfin, de la qualité des relations entre l'UAP et l'administration bénéficiaire dépend, entre autres, l'accès à l'information, qui permettra aux experts de mener à bien leur mission. De son côté, la délégation européenne encadre le projet. Mais la pression exercée par la délégation en faveur du respect des exigences procédurales européennes ajoute à la complexité du fonctionnement du projet.

## ***Section B. Le rôle ambivalent des exigences procédurales européennes***

L'Etat bénéficiaire peut apparaître comme un acteur majeur du projet européen, mais le projet se déroule malgré tout dans le respect de la méthodologie de l'aide européenne, une méthodologie dont la complexité est un facteur de moindre appropriation des projets par les bénéficiaires, à moins qu'ils ne maîtrisent totalement les exigences européennes. Dans ce contexte, la délégation se pose en médiatrice, en instance de contrôle du bon déroulement des projets, et en facilitatrice politique des relations entre les experts et l'administration de l'Etat bénéficiaire. Dès lors, les préoccupations européennes apparaissent clairement : pour la délégation, l'enjeu est que le déroulement du projet soit conforme aux exigences réglementaires européennes. Les projets d'assistance technique accompagnent donc la réforme nationale à moyen terme, mais les acteurs européens se tiennent en retrait, dans une fonction d'encadrement du projet (§1) qui n'implique pas de discussion pénitentielle. Le succès des projets est défini de manière comptable et mécaniste, en fonction des décaissements de fonds dans le temps imparti (§2).

### **§1 – Les préoccupations formalistes des délégations**

En soutien de la réforme de l'aide européenne au développement lancée en 2000, a été mise en œuvre une déconcentration de la gestion de l'aide. Les délégations ont obtenu plus de compétences, toujours dans la logique de l'appropriation de l'aide, car elles sont en contact direct avec les acteurs locaux dans les pays partenaires, et plus au fait des besoins locaux. Cette réforme s'est cependant accompagnée d'une plus grande formalisation de la méthodologie européenne, qui ne va pas sans une certaine complexité des procédures. Aussi, les délégations apparaissent comme des médiatrices de la méthodologie européenne auprès des Etats bénéficiaires (1). Leur rôle est centré sur le suivi politique des projets et le contrôle procédural, ce qui contribue au bon déroulement des projets, mais participe d'une certaine évaporation normative<sup>1499</sup> dans la réalisation de ceux-ci (2).

---

<sup>1499</sup> V. p.304

## 1. La délégation, médiatrice de la méthodologie européenne

Conformément à la logique d'appropriation, les termes de référence devraient être rédigés par les autorités de l'Etat bénéficiaire. Mais celles-ci ne sont pas toujours habituées au fonctionnement de l'aide européenne et à sa méthodologie, une méthodologie uniformisée et dès lors relativement stricte. Ainsi, les termes de référence sont toujours rédigés selon le même modèle. Les délégations sont alors chargées de transmettre leur expérience de la méthodologie de l'aide européenne auprès des autorités de l'Etat bénéficiaire, qu'elles vont former aux exigences européennes.

« De toutes façons, l'Algérie, par rapport à ses voisins Maroc et Tunisie par exemple, a clairement un retard, dû au fait qu'il y a eu 10 ans de pause, voire de retour en arrière. Donc retard y compris dans la coopération avec nous : connaissance de nos procédures, être réactif, savoir que nous avons des règles, des délais: il faut connaître... Ce n'est pas toujours facile ». *Entretien avec un responsable géographique, EuropeAid, Unité A2 (Coordination géographique et supervision pour la Méditerranée et le Moyen-Orient), mars 2010*

La méthodologie européenne est porteuse d'une grande complexité et d'exigences importantes, pesant sur les Etats qui souhaitent coopérer avec l'Union européenne en matière de développement. Or, les pays bénéficiaires ne disposent pas nécessairement des capacités administratives pour répondre aux exigences européennes<sup>1500</sup>. La bureaucratie entourant l'aide au développement – qu'elle soit européenne ou menée par d'autres bailleurs – a été critiquée pour la lourdeur de gestion qu'elle engendre dans les administrations bénéficiaires<sup>1501</sup>.

Les délégations aident donc les Etats bénéficiaires à rédiger les textes des projets d'assistance technique, dans le respect des besoins et volontés exprimées par le gouvernement bénéficiaire. La rédaction du projet s'apparente à une activité de traduction<sup>1502</sup> : il s'agit en effet de traduire le besoin exprimé par l'Etat bénéficiaire en un « projet » à l'européenne, matérialisé notamment par un texte d'appel d'offres.

« Les gestionnaires de projet de la délégation sont là pour valider ce qui a déjà été validé par le bénéficiaire, et le faire rentrer dans le formalisme ». *Entretien avec un gestionnaire de projets dans une société privée, juin 2012*

---

<sup>1500</sup> Santiso, C., « Reforming European Foreign Aid : Development Cooperation as an Element of Foreign Policy », *EFA Rev.*, 2002, p.402

<sup>1501</sup> Easterly, W., « The Cartel of Good Intentions : Bureaucracy Versus Markets in Foreign Aid », *Center for Global Development Working Papers*, 2002

<sup>1502</sup> V. Bezes, P., « Administration », in Boussaguet, L. *et.al.*, *op.cit.*, p.43



La traduction implique de déterminer les besoins financiers, de décortiquer les objectifs en un certain nombre d'activités, d'allouer une durée à chaque activité, et de déterminer le nombre de personnes nécessaires pour les mener à bien, ainsi que leur qualité<sup>1503</sup>. Aussi, la délégation est souvent amenée à prendre en charge la rédaction de ce texte, ou à faire appel à des prestataires extérieurs issus de cabinets privés et devenus de véritables experts des méthodes européennes. Les autorités de l'Etat bénéficiaire discutent ensuite le texte réalisé avec la délégation. Ainsi, pour la rédaction des fiches de jumelage,

« Parfois on a recours à des consultants – les pays bénéficiaires ont recours à des consultants externes pour rédiger la fiche. Mais très souvent ce sont nos collègues des délégations qui s'impliquent et aident à rédiger les fiches ». *Entretien avec un chef d'équipe, DG Elargissement, Direction D (Instruments financiers), D2 (Renforcement des institutions, Jumelage), avril 2011*

« Dans les pays du voisinage Est, c'est toujours la délégation qui fait tout le processus. Ça veut dire : lancer une fiche de projet, organiser les réunions de sélection, et au final notifier la sélection aux Etats membres et préparer le contrat avec l'Etat membre qui a gagné et arriver à signer le contrat avec l'Etat membre. Dans les pays du voisinage Sud, c'est l'UGP, l'Unité de gestion programme, c'est une unité spécifique qui a été créée au sein, soit du Ministère des affaires étrangères, soit du Ministère de l'économie, dans les pays bénéficiaires, pour pouvoir gérer les *Twinings*. C'est vraiment une unité locale du bénéficiaire ». *Entretien avec un gestionnaire de Twinings, EuropeAid, Direction A (Voisinage), A6 (Programmes multipays), avril 2011*

Cependant, comme nous l'avons noté précédemment, les agents de la délégation ne disposent pas de connaissances précises en matière pénitentiaire. Ils peuvent s'en référer à EuropeAid en cas de besoin – encore faut-il qu'ils estiment ce recours nécessaire. Les projets de jumelage en matière pénitentiaire sont, *a contrario*, nécessairement transmis à la DG Justice, qui vérifie leur conformité avec l'acquis communautaire. La contrainte de forme induite par les exigences méthodologiques européennes, alliée à l'absence de connaissance spécifique du domaine pénitentiaire, peuvent malgré tout expliquer certaines formulations systématiques que l'on retrouve dans les textes des projets, notamment au niveau des objectifs.

En adoptant le rôle de médiatrice de la méthodologie de l'aide européenne auprès des Etats bénéficiaires, la délégation européenne participe aussi à assurer le futur de la coopération. Car elle forme les instances de l'Etat bénéficiaire à son langage et à son fonctionnement, dans une démarche de socialisation<sup>1504</sup> qui inscrit les relations de coopération dans la durée – inspirée de la logique fonctionnaliste qui a présidé à la construction européenne<sup>1505</sup>. Il est d'ailleurs attendu de l'Etat bénéficiaire qu'il dispose d'une instance avec laquelle la

---

<sup>1503</sup> V., p.ex. annexe 5 : Les termes de référence du projet « Justice II ».

<sup>1504</sup> V. notre définition, p.116

<sup>1505</sup> Finnemore, M. et Sikkink, K., *op.cit.*, p.905

délégation pourra travailler régulièrement, instance appelée à devenir spécialiste du fonctionnement de l'aide européenne.

« Les Algériens ont peu d'instruments structurés pour s'approprier l'assistance technique internationale. Il y a l'argent, mais pas les structures. [...] L'Algérie devrait, selon moi, se doter d'une agence – ou toute autre forme d'institution – pour l'expertise internationale ». *Entretien avec un chef de section, Délégation de la Commission européenne en Algérie, juin 2010*

Tout au long de la mise en œuvre du projet, le rôle de la délégation sera d'assurer le bon déroulement de celui-ci, en introduisant un dialogue avec le ministère de l'Etat bénéficiaire et en assurant le contrôle concret du déroulement du projet. Le projet s'inscrit, avec tous les autres menés en même temps, dans la coopération de long terme entre la délégation et le bénéficiaire, qu'ils matérialisent.

## **2. La délégation, garante du bon déroulement du projet**

Les délégations sont les garantes du bon déroulement des projets, tant au niveau procédural qu'au niveau de l'appui politique qu'elles peuvent fournir aux acteurs du projet, en situation de blocage, par exemple. Il en résulte une vision procédurale du projet au sein de la délégation. Les délégations s'engagent peu dans des discussions sur le fond du projet, car elles considèrent que celui-ci concerne le bénéficiaire. Les erreurs passées de gestion de l'aide, ainsi que la culture bureaucratique de la Commission, expliquent l'importance du contrôle procédural pour la Commission européenne et les délégations.

**Le contrôle procédural.** Les délégations doivent s'assurer que les projets sont lancés dans le temps imparti, que les experts fournissent les activités prévues et qu'ils ont accès aux informations nécessaires pour que le projet réussisse. Comme en atteste l'important effort de réforme lancé en 2000, l'aide au développement européenne n'a pas toujours bien fonctionné. Il lui a été reproché un manque de transparence, impliquant gaspillage et corruption, et une moindre efficacité – liée entre autres à d'importants sous-effectifs<sup>1506</sup>. Il résulte des réformes introduites l'institutionnalisation de procédures relativement lourdes, afin de s'assurer que l'argent est correctement utilisé et que les projets ne prennent pas de retard<sup>1507</sup> – visant, à

---

<sup>1506</sup> Santiso, C., « Reforming European Foreign Aid... », *op.cit.* ; Petiteville, F., *La politique internationale...*, *op.cit.*, p.143

<sup>1507</sup> Il existe une raison précise à cette focalisation sur le risque de retard. Depuis le règlement financier de 2003, les marchés de travaux, fournitures et services, nécessaires pour mener à bien un projet, doivent être conclus au

terme, à prouver l'efficacité de la gestion de l'aide par la Commission européenne, notamment à l'égard des Etats membres.

« L'Union est une grosse machinerie, avec les aspects positifs ou non que cela comprend. C'est une coopération structurée. Quand on soutient la société civile, des associations pour les prisons par exemple, il y a une manière structurée européenne de soutenir une association. L'Union a dû déterminer des procédures transparentes à cause de sa propre structure ». *Entretien avec un chef de section, Délégation de la Commission européenne en Algérie, juin 2010*

Dès lors, les échecs passés ont une incidence sur le fonctionnement actuel : la rigueur procédurale qui marque l'activité des délégations peut s'expliquer par ces difficultés. Maurizio Carbone estime que la Commission européenne a « les mains liées [...] par ses erreurs passées de management<sup>1508</sup> ». Carlos Santiso souligne que :

« Depuis 1998, la Commission s'est trouvée sous une pression croissante pour rendre des comptes et améliorer la transparence dans le management de l'aide extérieure. Cependant, comme la méfiance engendre la bureaucratie, les demandes de transparence ont eu tendance à réduire la flexibilité et l'efficacité, illustrant le compromis qui existe entre l'obligation de rendre des comptes et l'efficience<sup>1509</sup> ».

Les gestionnaires des projets au sein de la délégation passent ainsi beaucoup de temps à vérifier le respect des procédures européennes, en termes de passation de contrats, de décaissements, de « validation » des programmes et rapports.

« Le boulot de la délégation, c'est la gestion, la conformité. Ils doivent se justifier à Bruxelles par rapport aux dépenses. [...] Les audits concernent uniquement l'aspect formel : « est-ce que tel document existe ? » ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

Mais ces exigences impliquent aussi les acteurs chargés de mener à bien le projet sur le terrain, qui doivent respecter de lourdes procédures dans sa mise en œuvre. Le chef d'équipe de l'UAP doit notamment rendre des rapports réguliers pour que la délégation puisse contrôler que les activités prévues sont menées à bien.

---

plus tard trois ans après la date d'adoption par la Commission de la décision de financement du projet. En cas de non-utilisation des fonds dans le temps imparti, ils sont perdus pour le projet. Cette règle a été assouplie le 1<sup>er</sup> mai 2007 : depuis, c'est la date de signature de la convention de financement qui marque le début de la règle contraignante dite « D+3 ». Cour des comptes, Rapport spécial n°6, 2007, *op.cit.*, p.11

<sup>1508</sup> Carbone, M., « Better Aid, Less Ownership... », *op.cit.*, p.227. En V.O. : « In its relations with the ACP countries, the European Commission has its hands tied [...] by its past management failures »

<sup>1509</sup> Santiso, C., « Reforming European Foreign Aid... », *op.cit.*, p.411. En V. O. : « Since 1998, the Commission has come under increased pressure to improve accountability and enhance transparency in the management of foreign aid. However, as distrust breeds bureaucracy, demands for increased transparency and accountability have tended to reduce flexibility and effectiveness, illustrating the trade-offs that exist between accountability and efficiency »



« Le rôle de la délégation, c'est de vérifier l'emploi des fonds européens conformément aux objectifs fixés. [...] Ils faisaient des commentaires : « vous êtes en retard sur vos objectifs »... ». *Entretien avec un chef d'équipe de l'ancien projet Justice I en Algérie, mai 2011*

« Il existe des guides qu'il faut respecter à la lettre. Ils sont trop précis... Mais les guides sont une nécessité pour se mettre d'accord au niveau européen sur les modalités. C'est l'institution d'un langage commun ». *Entretien avec l'expert principal administrateur du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

Les acteurs du projet sont amenés à rendre des comptes de manière régulière à la délégation, de façon très formelle, ainsi qu'à la délégation de l'administration pénitentiaire, sous la forme d'un dialogue régulier. Les exigences de contrôle qui pèsent sur ces acteurs représentent pour eux une gestion lourde, parfois difficile à accepter. D'experts, choisis pour leur connaissance d'un domaine, ils deviennent gestionnaires administratifs, ce qui leur prend un temps qu'ils auraient pu consacrer à l'expertise<sup>1510</sup>.

« Ce qu'il aurait fallu que vous regardiez, c'est le manuel de procédure. Pour aller voir les lourdeurs de... entre le manuel de procédure, le guide de procédure... Vous vous rendez compte que j'ai râlé la semaine dernière à la Délégation, quand on était en réunion... Ils nous font faire un rapport trimestriel, un rapport semestriel en plus, ensuite il faut le rapport d'exécution du devis-programme précédent, quand il sera terminé. Mais ça c'est logique. Alors je leur ai dit « Arrêtez de vous embarrasser avec du papier, quoi! ». En fait eux-mêmes sont prisonniers des procédures, c'est pas eux qui les édictent ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

« C'est normal d'être soumis à un contrôle. C'est une habitude à prendre... Il faut prendre ses précautions : à chaque conversation téléphonique je faisais un doublage par mail. Au final on ne fait que ça... ». *Entretien avec un chef d'équipe de l'ancien projet Justice I en Algérie, mai 2011*

Ainsi, au sein de l'UAP comme au sein de la délégation, existe une activité très importante consistant à rendre des comptes, activité qui peut absorber une grande partie du temps disponible. Sachant que les gestionnaires de projets de la délégation suivent plusieurs projets en même temps, on peut considérer leur activité comme centrée sur ce contrôle procédural.

**L'appui politique.** La délégation doit également s'assurer que l'intérêt du bénéficiaire pour le projet ne s'émousse pas au fil de sa mise en œuvre, qui peut atteindre quatre ans (voire plus en cas de prolongation). Dès lors, ses cadres entretiennent un dialogue régulier avec l'équipe chargée du projet, ainsi qu'avec le bénéficiaire. Ce dialogue constitue un « appui politique »

---

<sup>1510</sup> Cour des comptes, Rapport spécial n°6, 2007, *op.cit.*, p.12, pt.31. « Cette situation fait naître une certaine ambiguïté quant à l'entité (institution bénéficiaire ou délégation) à laquelle les experts doivent rendre compte, ce qui complique la tâche de ces derniers et risque de compromettre le climat de confiance entre les experts et leurs homologues locaux ».

au projet : les cadres de la délégation s'emploient à faciliter la communication entre les différents acteurs du projet. Ils peuvent éventuellement pointer les difficultés, y compris lorsque celles-ci proviennent d'un membre de l'administration qu'ils jugent peu impliqué. On pourrait dès lors qualifier cet appui politique au projet de « dialogue procédural », dans le sens où c'est le bon déroulement du projet qui est discuté, plutôt que ce qu'il contient. L'enjeu est là aussi, pour la délégation, que le projet ne prenne pas de retard.

La délégation européenne se trouve donc dans une fonction d'encadrement, dans laquelle elle poursuit des préoccupations essentiellement formalistes visant à assurer le bon déroulement du projet. Pour cela, elle peut fournir un appui politique qui permet de faciliter les relations entre le bénéficiaire et les experts du projet. Mais elle ne s'investit que superficiellement dans les discussions concernant le fond du projet, puisque celles-ci reviennent aux spécialistes de la question, les experts, ainsi qu'au bénéficiaire. Dès lors, la fonction d'encadrement procédural de la délégation participe à l'évaporation normative potentielle qui guette la mise en œuvre du projet.

## **§2 – Une définition comptable du succès des projets**

La lourde bureaucratie qui entoure la gestion de l'aide européenne par les délégations a également pour conséquence une définition bien particulière de ce qui fait la réussite d'un projet<sup>1511</sup>. Pour les acteurs européens, un projet est réussi lorsque les « décaissements » prévus ont eu lieu dans le temps imparti et lorsque les objectifs définis préalablement ont été atteints (1). Les délégations ont ainsi tendance à confondre leurs objectifs internes et ceux des projets, en cherchant à consolider la légitimité de l'action extérieure de la Commission européenne (2).

### **1. Le respect des procédures**

Fidèles à leur mission d'encadrement et de contrôle procédural, les gestionnaires de projet des délégations – et par extension la Commission européenne – ont une vision avant tout comptable, évaluable et mesurable, de ce qui constitue la réussite d'un projet. Ils évaluent en

---

<sup>1511</sup> Bafoil, F., « Jumelages institutionnels : les limites d'un apprentissage collectif », *Critique intle*, 2004, pp.179-180

effet le succès à l'aune des rapports des experts et des dépenses engagées pour le projet. La performance financière représente ainsi une dimension importante de la réussite d'un projet<sup>1512</sup>.

« Il faut se rendre compte qu'ils sont évalués sur leur capacité à déboursier. Tant que ça débourse ils n'ont pas de problème ». *Entretien avec un gestionnaire de projets dans une société privée, juin 2012*

Or, d'une part, l'argent peut être dépensé sans être nécessairement bien dépensé, et d'autre part, il n'est pas évident de déterminer si les objectifs ont été atteints – d'autant que leur formulation est particulièrement ambitieuse. Comment savoir, par exemple, si la délivrance d'une formation en matière de droits des détenus aux surveillants de prison va réellement permettre d'accroître les droits des détenus ? Tout ce que peuvent déclarer les acteurs du projet, c'est qu'un certain nombre de surveillants a été formé, conformément à ce qui était prévu. On observe ainsi que les acteurs du projet, dans leurs rapports, mettent souvent en avant les activités effectuées plutôt que le résultat (les effets) de celles-ci – un résultat qui s'avère d'ailleurs plus difficile à mesurer. Les délégations procèdent également de la sorte, d'après la Cour des comptes européenne :

« Le principal instrument utilisé par les délégations de la Commission pour informer EuropeAid est celui des rapports sur la gestion de l'assistance extérieure que celles-ci sont tenues d'établir tous les six mois. L'établissement de ces rapports demande un investissement considérable en temps de la part des délégations. Toutefois, ils donnent surtout une description des activités réalisées et des problèmes rencontrés au niveau de la mise en œuvre. [...] Les informations fournies] ne donnent guère d'indications quant aux résultats concrets de l'aide, que ce soit sous forme d'évaluations effectuées par la délégation elle-même ou de rapports sur les résultats des évaluations effectuées au terme des interventions<sup>1513</sup> ».

On observe la même tendance dans l'application de la méthodologie du projet. EuropeAid a adopté, pour la conduite des projets<sup>1514</sup>, la méthodologie du « cadre logique » qui permet de représenter l'ensemble du projet par un schéma synthétique, et sert d'outil de

---

<sup>1512</sup> V. Cour des comptes européenne, Rapport spécial n°1, 2011, *op.cit.*, pp.12-16. Il faut noter que la Commission européenne se préoccupe de la « capacité d'absorption » de l'aide par les Etats bénéficiaires, c'est-à-dire « la capacité d'un pays ou d'une organisation à recevoir de l'aide et à l'utiliser efficacement. [...] Par exemple, un pays peut recevoir suffisamment d'argent pour permettre à tous les enfants d'aller à l'école primaire, mais être incapable de l'utiliser dans l'immédiat parce qu'il manque de professeurs ou d'écoles, ou parce que son système administratif n'est pas adapté. Il doit d'abord former des professeurs, construire des écoles et améliorer l'efficacité de sa structure administrative pour renforcer sa capacité d'absorption ». Ainsi, les Etats partenaires ne disposent pas tous de la capacité de dépenser la totalité de l'argent qui leur est versé par l'Union européenne. Il s'agit de l'un des critères qui permettent à l'Union de déterminer la somme qu'elle va verser à tel ou tel partenaire. Site internet *Europa*, *Guide explicatif de l'eurojargon* [consulté le 20 août 2012].

<sup>1513</sup> Cour des comptes européenne, Rapport spécial n°1, 2011, *op.cit.*, p.34

<sup>1514</sup> Le cadre logique est utilisé à plusieurs stades de l'élaboration des projets : à la fois au stade de l'analyse, puis au stade de la planification. (V. annexe 17)



planification<sup>1515</sup>. L'accomplissement de chaque étape du projet doit être mesuré par des « indicateurs objectivement vérifiables » définis à cet effet. Il est également précisé dans le cadre logique les sources permettant de vérifier ces indicateurs. Au final, le cadre logique confère effectivement, par le moyen de l'enchaînement logique entre les diverses rubriques, une cohérence générale au projet. Cependant, la logique née de la linéarité n'est souvent qu'apparente<sup>1516</sup>.

Tableau 2 : La matrice du cadre logique<sup>1517</sup>

Description du projet	Indicateurs	Sources de vérification	Hypothèses
<b>Objectifs globaux (OG)</b> – contribution du projet aux objectifs (impact) d'une politique ou d'un programme	Comment les OG vont-ils être mesurés en matière de quantité, qualité et délai ?	Comment l'information va-t-elle être collectée, quand et par qui ?	
<b>Objectif spécifique (OS)</b> – avantages directs destinés au(x) groupe(s) cible(s)	Comment l'OS va-t-il être mesuré en matière de quantité, qualité et délai ?	<i>idem</i>	Si l'objectif spécifique est atteint, quelles hypothèses doivent être confirmées pour atteindre l'OG ?
<b>Résultats</b> – produits ou services tangibles apportés par le projet	Comment les résultats vont-ils être mesurés en matière de quantité, qualité et délai ?	<i>idem</i>	Si les résultats sont obtenus, quelles hypothèses doivent être confirmées pour atteindre l'objectif spécifique ?
<b>Activités</b> – tâches à réaliser pour obtenir les résultats souhaités			Si les activités ont été effectuées, quelles hypothèses doivent être confirmées pour obtenir les résultats ?

*Début de la lecture*

La lecture des cadres logiques annexés aux termes de référence des projets pénitentiaires montre que les experts qui les ont rédigés éprouvent des difficultés à proposer des indicateurs

<sup>1515</sup> « L'Approche du cadre logique (ACL) est un outil d'analyse et de gestion utilisé, sous une forme ou une autre, par la plupart des organismes d'aide multilatérale ou bilatérale, les ONG internationales et un grand nombre de gouvernements partenaires. Il s'agit d'un outil central de la Gestion du cycle de projet. L'ACL doit être considérée comme une « aide à la réflexion » permettant aux informations d'être analysées et organisées de façon structurée ». Site internet EuropeAid > Nos méthodes de travail > Acheminement de l'aide > Approche par projet [consulté le 2 mai 2012]. Sur la gestion du cycle de projet, v. annexe 17.

<sup>1516</sup> Giovalucchi, F. et Olivier de Sardan, J.-P., « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs », RTM, 2009

<sup>1517</sup> Commission européenne, *Méthodes de l'aide : Lignes directrices Gestion du Cycle de Projet*, 2004, p.58

se référant à la fois à la quantité, à la qualité et à la temporalité, qui soient « objectivement vérifiables ». Aussi, ils se réfugient souvent dans une formulation du type « les activités prévues sont effectuées » – rendant compte des activités plutôt que des résultats de celles-ci. Les experts ont donc tendance à proposer soit des indicateurs qui ne traduisent pas un résultat (« nombre de formations organisées »), soit des indicateurs qui traduisent un résultat mais ne sont pas réellement vérifiables (« le système judiciaire est amélioré »)<sup>1518</sup>.

Selon la Cour des comptes, « La conception de trois quarts environ des projets examinés était affectée d'une ou de plusieurs des déficiences suivantes : [...] les objectifs des projets étaient décrits de manière générale, et, lorsque des indicateurs de performance étaient fixés, ceux-ci étaient le plus souvent d'ordre qualitatif et très généraux ; de ce fait, leur utilité pour l'évaluation des performances ultérieures était compromise<sup>1519</sup> ».

Ainsi, bien que l'évaluation soit considérée comme une part importante du projet par les acteurs européens, il s'agit d'une évaluation qui se contente de vérifier que les acteurs du projet ont bien mené les activités prévues dans le temps imparti. Le succès du projet est mesuré à cette aune.

« De toute façon, la Commission est dans une gestion administrative du contrat. Ça l'intéresse assez peu, tant que le bénéficiaire est content, de savoir si on fait telle formation, telle formation, elle s'en fiche, à condition que le nombre de formations prévu ait été fait ».  
*Entretien avec un gestionnaire de projets dans une société privée, juin 2012*

La question des effets généraux du projet est rarement traitée car bien plus complexe, ce qui traduit aussi les difficultés et réticences qu'éprouve la délégation à aller au-delà de la gestion administrative du projet.

## **2. La valorisation de l'intervention européenne**

L'encadrement des projets représente une lourde tâche pour les délégations. Au regard de l'histoire émaillée de difficultés de l'aide européenne au développement, la Commission européenne attend des délégations une gestion sans faille. Il y va en effet de la légitimité, non seulement de la coopération européenne au développement, mais aussi, plus largement, de la Commission européenne. La Commission fait du succès des projets une question de

---

<sup>1518</sup> V. l'annexe 21 pour un exemple : le cadre logique du projet « PACDET II » au Cameroun. Un autre cadre logique attribue une catégorie aux indicateurs qu'il détaille, en précisant, entre parenthèses, s'il s'agit d'un indicateur prévoyant la « présence » d'un texte/d'une institution, un « nombre », un « pourcentage », une « pratique », ou encore s'il s'agit d'un indicateur « complexe ». V. en annexe 22, le cadre logique du projet PHARE, « Streamlining the Penitentiary System » en Bulgarie, 2005-2007, pour un montant de 7,8M€ dont 1,6M€ consacrés à des jumelages.

<sup>1519</sup> Cour des comptes européenne, Rapport spécial n°6, 2007, *op.cit.*, p.9

légitimité, à cause de ses erreurs passées de management. Aussi, ses objectifs internes guident la définition du succès.

Charlotte Bué explique les difficultés qu'a rencontrées la Commission à la fin des années 1990 par l'incrémentalisme du processus de construction de la politique de développement, et par « l'ad-hocisme de son institutionnalisation<sup>1520</sup> ». Par le traité de Maastricht, les Etats membres ont confié à la Commission européenne la responsabilité de la gestion d'une part importante de leur aide au développement. La Commission a ainsi vu s'accroître les tâches administratives et de gestion qui lui étaient confiées au fil des ans – ce qui correspond aussi à l'ambition politique de cet organe<sup>1521</sup> –. Mais les ressources et les méthodes n'ont pas été modifiées pour répondre à l'accroissement de l'aide au développement que la Commission devait gérer<sup>1522</sup>. Aussi, à partir de 1998, les difficultés qu'éprouvait la Commission sont apparues au grand jour. Carlos Santiso résume la situation de la manière suivante : « La Commission a souvent été critiquée pour sa gestion bureaucratique des ressources, les stratégies ont eu tendance à être guidées par les instruments, plutôt que par des objectifs<sup>1523</sup> ». On a reproché à la Commission son absence de stratégie d'ensemble, de coordination, l'éparpillement des ressources pour financer de nombreux petits projets, son inefficacité, etc.<sup>1524</sup> Au début des années 2000, la Commission européenne rencontrait aussi d'importantes

---

<sup>1520</sup> Bué, C., *La politique de développement...*, op.cit., pp.119 et s. (cit. p.120)

<sup>1521</sup> Et, en son sein, de ses différentes DG. Nous appliquons à la Commission européenne et à ses DG l'analyse en termes de politique bureaucratique livrée par B.Guy Peters, qu'il revendique pour l'étude de la Communauté européenne et de ses institutions. Selon lui, les unités de l'appareil administratif d'un gouvernement poursuivent leurs propres buts, à l'aide du processus de décision. Aussi, il distingue deux types de buts : constructif (« *purposive goal* »), visant à atteindre les objectifs fixés, et réflexif (« *reflexive goal* »), concerné principalement par l'augmentation du pouvoir et du prestige, ou au minimum la survie de l'organisation elle-même. Peters, B.G., in Sbragia, A. (dir.), op.cit., p.116. Les efforts de la Commission pour développer une politique de voisinage dans la lignée de l'élargissement, alors qu'elle risquait de voir son poids institutionnel décroître avec la conclusion de l'élargissement, constituent un exemple de but réflexif. Magen, A., op.cit., part.III

<sup>1522</sup> « Les volumes d'aide de la CE ont été multipliés par un facteur de 2,8 au cours des dix dernières années alors que les effectifs n'ont été augmentés que d'un facteur de 1,8. Si l'on extrapole le nombre de postes nécessaires dans les budgets correspondants de 1989 à 1999, on arrive à un déficit actuel en personnel de plus de 1 300 postes. La comparaison avec d'autres donateurs d'aide souligne l'étendue du défi: par euro géré, la Commission ne dispose que de la moitié à un tiers de personnel par rapport aux autres donateurs. Là où les Etats Membres ou la Banque mondiale ont entre 4 et 9 fonctionnaires pour gérer 10 millions d'euros, la Commission ne dispose que de 2,9 fonctionnaires ». Commission européenne, *La réforme de la gestion de l'aide extérieure*, Communication à la Commission, 16 mai 2000, p.5

<sup>1523</sup> Santiso, C., « The Reform of EU Development Policy... », op.cit., p.5. En V.O. : « The Commission has often been criticised for its bureaucratic management of resources, as strategies have tended to be guided by instruments rather than by policy objectives »

<sup>1524</sup> « Les critiques le plus généralement formulées à l'encontre des programmes d'aide extérieure de la Communauté portent sur la lenteur et l'inadaptation de leur exécution, leur qualité médiocre, la centralisation et la rigidité excessives des procédures ». Commission européenne, *La réforme de la gestion...*, 16 mai 2000, op.cit., p.5



difficultés pour contrôler la mise en œuvre de l'aide, dont la lenteur s'est accrue au fil du temps, la Commission européenne ne parvenant pas à dépenser rapidement le budget alloué à l'aide au développement. Ainsi, l'arriéré des engagements à liquider s'élevait à plus de 20 milliards d'euros à la fin de 1999. Le retard moyen de décaissement des fonds engagés atteignait quatre ans et demi<sup>1525</sup>. Selon l'évaluation de Carlos Santiso, qui a été consultant pour la Commission européenne, « Dans certains cas, les délais entre l'engagement et le décaissement dépassaient huit ans et demi<sup>1526</sup> ». A cause d'un tel retard, les projets une fois lancés apparaissaient inadaptés à l'évolution des besoins du terrain, tandis que la rigidité des procédures ne permettait pas de les modifier.

La légitimité de la Commission européenne a été affectée par les difficultés de gestion de l'aide extérieure, à tel point qu'à la fin des années 1990, la question s'est posée de renationaliser l'aide. Clare Short, ministre (*Secretary of State*) britannique du Développement international, déclara par exemple que « La Commission est la pire agence de développement du monde. La mauvaise qualité et la mauvaise réputation de son aide jettent le discrédit sur l'Europe<sup>1527</sup> ». La démission de la Commission Santer, annoncée le 16 mars 1999, est en partie due aux dysfonctionnements de la gestion de l'aide extérieure européenne<sup>1528</sup>. Cette démission a accéléré le mouvement de réforme de l'aide extérieure initié en 1998, considéré, pour la Commission, comme une question de « survie<sup>1529</sup> ». La réorganisation globale de la Commission européenne, initiée à la suite de la démission de la Commission Santer, a

<sup>1525</sup> Commission européenne, *La réforme de la gestion...*, 16 mai 2000, *op.cit.*, p.6

<sup>1526</sup> Santiso, C., « The Reform of EU Development Policy... », *op.cit.*, p.6. En V.O. : « In some cases, delays between commitment and disbursement surpassed 8,5 years ». L'auteur précise : pour les projets MEDA, « 8,75 ans », pour l'Asie, « 7 ans », pour l'Amérique latine, « 6,5 ans ».

<sup>1527</sup> Short, C., « Aid that doesn't help », *Financial Times*, 23 juin 2000. En V.O. : « I have said that the Commission is the worst development agency in the world. The poor quality and reputation of its aid brings Europe into disrepute ». Clare Short a été *Secretary of State* du Développement international de 1997 à 2003.

<sup>1528</sup> Delcour, L., « L'Union européenne : une approche spécifique du développement ? », *Mondes en développement*, 2003, p.92 Un comité d'experts indépendants a été convoqué pour examiner les accusations de « fraude, de népotisme et de mauvaise gestion » au sein de la Commission européenne. A propos de l'aide au développement, il a estimé que les programmes analysés (Programmes MED et ECHO) souffraient de mauvaise gestion. Comité d'experts indépendants, *Premier rapport sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme à la Commission européenne*, 15 mars 1999

Cependant, la démission relève aussi de causes politiques. Didier Georgakakis remarque que « Sans entrer dans le détail des interprétations de la « crise », le rapport des experts indépendants centré sur le *mis-management* de la Commission a fini par représenter un « point focal » des interprétations. Sans les minimiser, on aurait pu penser que la Commission européenne justifie politiquement les problèmes qui lui étaient reprochés : beaucoup d'entre eux relevaient de fait moins de la mauvaise administration que d'un processus classique de croissance bureaucratique. Ce ne fut pourtant pas le cas. Au contraire, la thèse du dysfonctionnement administratif a représenté un point de ralliement ainsi qu'un utile argument pour les tenants d'une managérialisation qui avait jusqu'alors été relativement contenue comparé à la situation des États membres ». Georgakakis, D., « L'administration de l'Union européenne à la croisée des chemins », *RFAP*, 2010, p.7

<sup>1529</sup> Dewandre, N., *Critique de la raison administrative*, 2002, p.82. V. les remarques de Didier Georgakakis dans la note précédente.

cependant instauré un contrôle plus fort de la Commission par le Conseil et le Parlement<sup>1530</sup>, et restreint sa marge de manœuvre, ce qui a renforcé la complexité et la rigidité de la gestion des politiques pour la Commission<sup>1531</sup>.

La Commission européenne est un organe de l'Union européenne qui, moins que tout autre, peut prétendre à la légitimité démocratique. Les pouvoirs<sup>1532</sup> de la Commission se trouvent régulièrement contestés, du fait de sa position particulière sur l'échiquier des organes européens. Aussi, la Commission cherche-t-elle à justifier sa fonction – et l'extension de ses compétences – d'une autre manière, tant auprès des Etats membres que des citoyens. Comme le montre sa communication, la Commission cherche à prouver sa compétence technique et l'efficacité de son action – selon une légitimation par **l'efficacité**<sup>1533</sup>, c'est-à-dire par la performance de son action, ce que Fritz Scharpf qualifie de « *output legitimacy*<sup>1534</sup> ». Cette démarche est compréhensible, au vu des compétences et des difficultés passées de la Commission<sup>1535</sup>, mais surtout au regard de la nature administrative de la Commission<sup>1536</sup>.

« Face aux acteurs politiques, les administrations sont en position de subordination hiérarchique<sup>1537</sup> mais elles se prévalent aussi de principes spécifiques de légitimité (qualifications, expertise, idéologie de l'intérêt général ou de neutralité) et bénéficient d'accès privilégiés aux informations et de leurs connaissances des enjeux<sup>1538</sup> ».

---

<sup>1530</sup> « Le risque systémique auquel est confrontée la Commission est de devoir abdiquer sur sa fonction, pour maintenir ses moyens d'existence. Se montrer transparente, au sens d'inoffensive, pour pouvoir continuer d'exister. Le Conseil et le Parlement ont effectivement ce pouvoir sur la Commission ». Dewandre, N., *op.cit.*, p.106

<sup>1531</sup> « Les scandales liés à la gestion de la Commission Santer ont donné l'occasion d'une reprise en main sans précédent et d'une redéfinition non énoncée mais bien réelle du rôle de la Commission ». Bull, H. [pseudonyme], « Kafka à la sauce bruxelloise ? Observations d'un praticien désabusé », *RFAP*, 2010, p.102

<sup>1532</sup> Les « pouvoirs » sont ici compris dans le sens de la « faculté légale de poser certains actes ». *Trésor de la langue française informatisé*, 2004

<sup>1533</sup> Evaluer l'efficacité consiste à mesurer un différentiel entre le but visé par une politique publique, et les effets observés dans la réalité du terrain. L'efficacité se mesure donc par rapport aux résultats. « Le principe d'efficacité oblige ainsi à sélectionner les instruments les plus aptes à orienter le comportement des individus dans le sens voulu par le politique et d'abandonner les autres dont l'efficacité n'est pas avérée ». Flückiger, A., « L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois », *RESS*, 2007, p.84

<sup>1534</sup> Scharpf, F., *Governing in Europe*, 1999, pp.10 et s.

<sup>1535</sup> V. Forêt, F., *op.cit.*, sur la légitimation par l'efficacité de l'Union européenne, et la rhétorique institutionnelle européenne portée par la Commission.

<sup>1536</sup> En vertu du « processus historique de division du travail, [...] les dynamiques de construction de l'Etat ont donné lieu à l'émergence et à l'autonomisation de deux types d'organisations différenciées : des instances de gouvernement « politiques », habilitées à revendiquer les décisions au nom d'une légitimité démocratique souvent tirée de l'élection ; des organisations « administratives », en charge de l'exécution des programmes publics et dont la légitimité repose sur des compétences, des expertises et un mode de recrutement sur la base de qualifications scolaires et/ou professionnelles ». Bezes, P., « Administration », in Boussaguet, L. *et.al.*, *op.cit.*, p.39

<sup>1537</sup> Rappelons cependant que la Commission « défie généralement les modèles que les politistes ont élaboré pour étudier les relations entre le « politique » et l'« administratif » dans le cadre national ». Lequesne, C., « La Commission européenne entre autonomie et indépendance », *op.cit.*, p.389

<sup>1538</sup> Bezes, P., « Administration », in Boussaguet, L. *et.al.*, *op.cit.*, pp.44-45



Cependant, au-delà des limites évidentes d'une telle approche de la légitimité<sup>1539</sup>, on constate aussi qu'elle influence fortement les actions de la Commission européenne dans le domaine de la coopération au développement.

D'une part, elle contraint **l'évaluation**. Puisque l'efficacité est un enjeu essentiel de légitimation pour la Commission, mesurer les résultats de la politique de développement apparaît capital<sup>1540</sup>. Aussi, lorsque la Commission engage des projets dans un champ d'intervention relativement innovant, que ce soit en raison du domaine d'intervention ou de l'Etat aidé, elle ne peut pas se permettre de ne pas obtenir de résultats. Les délégations s'inscrivent dans la même logique.

« De toutes façons ils ne peuvent pas considérer que ce projet est un échec, parce que c'est trop important, il y a trop de possibilités de dupliquer, trop d'attentes... Et puis, le projet a quand même donné des résultats ». *Entretien avec un gestionnaire de projets dans une société privée, juin 2012*

Cette logique explique le discours mélioratif adopté par les acteurs européens : les projets étant la matérialisation de la coopération entre l'Union et l'Etat bénéficiaire, ils ne peuvent pas ne pas porter de fruits, cela remettrait en question la coopération elle-même<sup>1541</sup>. De plus, cette logique encourage les méthodes d'évaluation que nous avons présentées précédemment. Elle fait écho aux propos de Béatrice Hibou, qui avait analysé sans fard « l'enfermement bureaucratique<sup>1542</sup> » du Partenariat euro-méditerranéen, en l'absence d'engagement des acteurs économiques, sociaux et politiques :

---

<sup>1539</sup> « Output legitimacy, based on the performance of the EU as a caterer of wellbeing to the citizens (Scharpf 1999), is just one component of the whole; to see it as all-encompassing and capable of legitimizing the Union altogether is not just (normatively) a technocratic reduction of the European process; it is (analytically) out-of-touch with the real history of European integration, as this process is known to have gone for better or for worse beyond the stage of a single market that makes economic actors, acting on their pre-defined self-interest, cooperate ». Cerutti, F., « Why political identity and legitimacy matter in the European Union », in Cerutti, F. et Lucarelli, S. (dir.), *op.cit.*, pp.10-11

<sup>1540</sup> La Commission européenne mesure la performance des projets et programmes à l'aide d'une méthode intitulée « Results Oriented Monitoring », depuis 10 ans. « Le système ROM s'appuie sur des visites sur le terrain, à l'occasion desquelles les moniteurs interrogent les responsables des projets et programmes, passent en revue les principaux documents et, surtout, réalisent des entretiens avec les principaux intervenants, faisant notamment intervenir des bénéficiaires. Se fondant sur des données empiriques, le système produit des rapports objectifs, impartiaux et comparables. La méthodologie repose sur des critères d'évaluation reconnus au niveau international (OCDE/CAD) : la pertinence, l'efficacité, l'impact potentiel et la durabilité probable. Le système est résolument axé sur les résultats, à court et à long terme. Dans un souci de transparence, les rapports de ROM sont diffusés par l'UE auprès des gestionnaires de projets, gouvernements partenaires et autres intervenants. ». Commission européenne, *Rapport annuel sur les politiques de développement*, *op.cit.*, 2011, p.144

<sup>1541</sup> James Goldston note ainsi « la réticence générale des donateurs à l'idée de suggérer franchement que les gouvernements peuvent souvent être des obstacles à la réforme ». Goldston, J.A., « The Rule of Law at Home and Abroad », *HJRL*, 2009, p.42. En V.O. : « a general reluctance by donors to suggest candidly that governments can be often obstacles to reform »

<sup>1542</sup> Hibou, B., « Le Partenariat en réanimation bureaucratique », *op.cit.*, p.126



« Comme le Partenariat est creux et que l'administration communautaire, comme toute administration, est incapable d'assumer un échec, il ne reste que le fonctionnement bureaucratique : on dit que le Partenariat « marche » parce qu'il existe des programmes, parce que le dialogue n'est pas rompu, parce que des fonds sont décaissés, parce que de nouvelles actions sont engagées. Il est évalué de façon strictement gestionnaire, principalement à travers l'état d'avancement de la signature des accords d'association et les taux de déboursement des fonds MEDA<sup>1543</sup> ».

Ainsi est-il toujours possible de trouver une forme de succès dans les projets, basée non sur la qualité des résultats, mais sur le bon fonctionnement au quotidien – et sur la réalité de la coopération avec l'Etat bénéficiaire.

D'autre part, **le diagnostic** apparaît également contraint. Si, en effet, le principe d'efficacité conduit à sélectionner des instruments permettant d'atteindre les buts fixés<sup>1544</sup>, alors en cas de difficultés, ce seront les instruments qui seront modifiés, non les buts. Le survol des réformes successives de l'aide au développement montre plutôt une recherche d'amélioration de la gestion, de simplification des instruments, de rationalisation des procédures, qu'une modification des objectifs de l'aide, ou en tout cas qu'une réflexion approfondie autour des objectifs de la politique de développement. Il sera aussi recherché une amélioration de la méthode générale de l'aide, plutôt qu'une remise en question de celle-ci<sup>1545</sup>.

A l'image des projets innovants, la politique de coopération au développement dans son ensemble est trop importante pour que les acteurs européens questionnent son principe. Elle participe de la construction de l'identité européenne, et d'un travail commun entre l'UE et les Etats membres<sup>1546</sup>. Elle « donne à voir » l'UE dans le monde. Mais cette nécessité de succès,

---

<sup>1543</sup> Hibou, B., « Le Partenariat en réanimation bureaucratique », *op.cit.*, p.124. L'auteur ajoute : « Le réflexe bureaucratique s'explique avant tout par le fonctionnement interne des instances communautaires. Les facteurs de « technocratisation » de la gestion et des méthodes de travail sont nombreux : insuffisance et rotation trop rapide du personnel, d'où des discontinuités qui empêchent toute accumulation de savoir-faire ; externalisation et recours fréquent à des instances non communautaires [...] ; éparpillement des compétences techniques entre directions, qui ont du mal à collaborer quand elles ne se font pas concurrence ; juridisme de la construction européenne ; interdit implicite pesant sur toute réflexion sur la finalité des décisions ; faux-semblants du consensus, qui vide les décisions de tout contenu ; nature même de la « méthode européenne », qui consiste à ne jamais poser les problèmes politiques de front mais à techniciser et juridiciser les points de discussion, en ne fixant que les règles formelles de négociation ; difficile remise en cause des compétences et des modalités d'actions ; etc. Surtout, le déficit politique de l'Europe communautaire, le fait que la Commission soit une administration sans Etat, qu'il n'y ait pas d'instance responsable, explique la domination de cette logique administrative sans dimension politique et sociale », p.125.

<sup>1544</sup> V. note 1533

<sup>1545</sup> V. Hibou, B., « Le Partenariat en réanimation bureaucratique », *op.cit.*, 2003, p.126

<sup>1546</sup> Nicole Dewandre identifie clairement le mélange entre différents registres qui rend difficile l'action administrative européenne. On attend en effet d'elle qu'elle crée du symbolique, de l'être ensemble, alors que ceci relève du politique. L'administration peut répondre à l'exigence d'efficacité, non à l'attente de symbolique. « La mise en œuvre des politiques par l'administration ne crée pas de l'être-ensemble, elle ne peut pas le faire, et elle ne doit pas être jugée à cette aune-là ». Il ne faut pas amalgamer l'exigence d'efficacité et l'attente de

un succès défini à l'aune des objectifs des acteurs européens et non des objectifs normatifs des projets, crée d'immenses exigences à l'égard des acteurs de terrain<sup>1547</sup>, au premier rang desquels les experts, contraints d'endosser de multiples fonctions et responsabilités afin de fournir des résultats, malgré l'extrême complexité dont souffre la mise en œuvre des projets d'assistance technique en matière de réforme administrative.

## **Conclusion du chapitre 1**

Dans ce premier chapitre a été dévoilée la « scène » des projets de soutien à la réforme pénitentiaire. On y observe les balbutiements de l'unité d'appui, qui doit trouver sa place par rapport à l'administration bénéficiaire ; et les obstacles que les experts doivent surmonter pour parvenir à une connaissance juste du terrain. On perçoit la contingence de la réussite du projet, la difficulté même de définir cette réussite, oscillant entre la complétion d'activités concrètes et les objectifs censés être atteints par ce biais, conformément à des termes de référence qui paraissent bien optimistes. On décèle l'importance des relations interpersonnelles, des qualités humaines, de la capacité des acteurs à travailler ensemble. De leur intelligence collective. On voit le souci des délégations d'aborder le projet sous l'angle de la procédure, du respect des règles financières européennes, dans la perspective d'un probable audit. La pression que représente la quête d'efficacité pour les acteurs européens. Plus largement, la difficulté de la Commission européenne à naviguer entre les objectifs normatifs de la politique de coopération au développement et l'aspect concret des projets, bien plus centré sur la réforme institutionnelle ; dans le cadre, qui plus est, d'une relation diplomatique qui ne dit pas son nom.

Le repli administratif des délégations accroît le risque d'évaporation normative dans la mise en œuvre des projets. La responsabilité de diffuser des normes repose alors tout entière sur les experts. Mais ce repli semble compréhensible, au regard des ambiguïtés pesant sur la fonction

---

symbolique. « La capacité de l'institution à produire du symbolique ne procède pas de ce qu'elle serait idéale dans le registre de l'efficacité [...]. Il convient donc d'éviter d'assigner à la mise en œuvre administrative des objectifs qui relèvent du registre symbolique ». Dewandre, N., *op.cit.*, pp.111-113

<sup>1547</sup> Nicole Dewandre a analysé son expérience de fonctionnaire européenne, afin de montrer les apories auxquelles elle était confrontée. Elle rappelle que les tâches d'exécution, confiées aux agents du bas de l'échelle hiérarchique, sont « porteuses d'une complexité non avouée ». Dewandre, N., *op.cit.*, p.81. La tentation est grande de faire le parallèle avec les experts qui, bien que souvent hautement expérimentés, se retrouvent sur le terrain, et doivent en définitive à la fois diriger et fournir un travail d'exécution.

réellement attribuée à la Commission. Doit-elle ou non faire de la politique, telle est la question<sup>1548</sup>.

Plus près de nos questionnements initiaux, on peut conclure, à la lumière de nos observations des projets pénitentiaires, que les projets de coopération au développement en matière de réforme administrative interviennent sur une scène particulièrement complexe, ce qui implique de vastes négociations entre acteurs préalablement à toute activité potentielle et à tout résultat. Au fur et à mesure de la construction du projet et de sa mise en œuvre, les préoccupations normatives initiales se perdent, au profit des souhaits du gouvernement bénéficiaire et d'un certain pragmatisme de la part des acteurs du projet. L'enjeu sera, dès lors, de pouvoir fournir des résultats, conformément aux attentes des acteurs européens.

---

<sup>1548</sup> A laquelle on se doit d'ajouter un corollaire : peut-elle ou non s'en abstenir ? La première question est posée aux autres organes européens, qui n'acceptent pas nécessairement que soient confiées des compétences aussi importantes à la Commission, vue comme un organe d'exécution, et cherchent, au fil des réformes, à réduire ses attributions. La seconde question en découle. Au vu des compétences attribuées à la Commission par les traités, elle détient un rôle politique. Mais elle doit l'exercer sans sortir de son rang, ce qui explique l'atténuation de la dimension politique dans le discours de la Commission (Forêt, F., *op.cit.*, pp.120 et s. ; Robert, C., « La Commission européenne dans son rapport au politique... », *op.cit.*). La situation actuelle ne paraît pas optimale, les relations entre les organes européens étant plombées par la méfiance (« J'ai pu personnellement entendre un directeur général déclarer *off the record* que la méfiance était le principe général d'action au sein des institutions ! » Bull, H., « Kafka à la sauce bruxelloise ?... », *op.cit.*, p.104). On trouve quelques pistes dans l'article de Hans Bull, l'ouvrage de François Forêt ou encore de Nicole Dewandre, qui, chacun à leur manière, appellent à un pragmatisme assez libérateur.





## Chapitre 2 : Des projets aux effets modestes

Une fois la scène dévoilée, se pose la question des effets des projets de soutien à la réforme pénitentiaire. Nous avons observé que la délégation européenne se préoccupe surtout des résultats comptables du projet. Cependant, cela ne signifie pas que, malgré sa complexité, le projet ne peut pas produire aussi des résultats en termes qualitatifs. Qu'apportent ces projets, qu'ils concernent le court ou le long terme ? Lorsque l'on s'interroge sur les résultats des projets, il convient d'en distinguer plusieurs aspects.

D'une part, le projet engendre une production matérielle, des traces concrètes laissées par le travail des experts, une fois que ceux-ci sont parvenus à « inventer » leur rôle. Au vu des complexités de la scène du projet, nul doute que les experts doivent mettre en œuvre des stratégies d'ajustement, afin de pouvoir produire des résultats. Il convient alors de rappeler précisément la fonction des experts et la manière dont ils s'en saisissent.

Se pose, d'autre part, la question des effets qu'ont les productions issues du travail des experts. Pour pouvoir répondre à cette question, que l'on conçoit à nouveau comme contingente, nous proposerons des pistes de réflexion, concernant l'influence et la circulation internationale des idées, ainsi que les transferts de solutions d'action publique, et, plus généralement, la question du changement.

Nous chercherons, à travers une analyse empirique des projets, à montrer que leur appréhension nécessite un certain réalisme, loin des discours institutionnels sur l'aide au développement. La configuration des projets d'assistance technique concernant la réforme administrative incite en effet à la prudence : un projet d'assistance technique reste, malgré l'ambition affichée par les acteurs européens, une entreprise modeste. Cependant, si l'on élargit la question des résultats, pour prendre en compte non seulement la production matérielle du projet et ses effets directement observables, mais aussi l'influence qui découle de la socialisation des acteurs, alors les projets participent de la circulation internationale des idées pénitentiaires.

Pour comprendre ce que peut un projet d'assistance technique, il convient de se pencher sur sa réalité, saisie d'abord par le biais des acteurs de terrain, les experts. Ultimes responsables, les experts se livrent à toutes sortes de stratégies visant à produire des résultats. Ainsi, les

projets fournissent des apports concrets au bénéficiaire, qui reste cependant maître de leur destination (Section A). Si l'influence des projets peut être reconnue, leurs effets restent modestes (Section B).

## ***Section A. La réalité des projets***

Les experts sont les responsables ultimes de la réussite du projet, dans le sens où ils doivent répondre de leurs activités à la délégation, au bénéficiaire et au *consortium* qui les emploie. Ils mettent alors en œuvre toutes sortes de stratégies visant à fournir une production proche de ce que prévoient les termes de référence. Ils disposent donc, à cet égard, d'une certaine marge de manœuvre sur le contenu du projet, au cours de sa mise en œuvre. Mais, comme leur nom l'indique, ils ne sont qu'experts : ils fournissent une production que le bénéficiaire peut utiliser à sa guise. Aussi, au-delà de la complexité de la configuration du projet, il y a cette autre donnée incontournable qui prêche pour une certaine modestie : un projet d'assistance technique demeure une expertise. Les experts disposent d'une marge de manœuvre sur le contenu du projet qu'ils pilotent, et sur les résultats qu'ils produisent (paragraphe 1). Mais l'ultime pouvoir de décision revient à l'administration bénéficiaire (paragraphe 2).

### **§ 1 – Le grand écart des experts**

Les experts d'assistance technique intervenant dans le cadre des projets de réforme pénitentiaire et administrative se trouvent dans une situation particulière. Certes, leur travail sur le terrain relève de l'expertise, mais avec certaines particularités inhérentes à la fois à la situation d'assistance technique et au domaine de la réforme administrative. En situation d'expertise, l'expert doit répondre à la question qui lui est posée par la commande politique. Or, les projets pénitentiaires ne posent pas *une* question, mais *plusieurs* questions en même temps. Contrairement aux experts de court terme qui accompagnent pendant quelques mois le projet, avec une mission clairement définie, les experts principaux et assistants doivent répondre à plusieurs questions simultanément, et viser plusieurs objectifs de front. A la différence aussi d'un projet de travaux publics ou d'équipement, les projets soutenant la réforme administrative sont empreints de la complexité de cette même réforme. Les experts



sont ainsi sommés de répondre à plusieurs questions, qu'ils doivent d'abord parvenir à formuler, au regard des termes de référence. Comme le remarquait le directeur du projet Justice II, « Il s'agit d'un projet de conception, on n'est pas en train de creuser un puit ou de construire un bâtiment<sup>1549</sup> ».

Le projet Justice II l'illustre : les experts, qu'ils soient assistants et découvrent la prison, ou principaux et peu familiers de l'administration algérienne, sont amenés, ainsi que le déclarait Jacques Chevallier dans une analyse de sa propre expérience, à « ré-inventer le rôle<sup>1550</sup> » d'expert qu'ils vont exercer (1). L'auteur écrivait aussi que « le rôle se construit dans et par la pratique, au fil des interactions dans lesquelles l'expert se trouve placé. Toute expertise comporte dès lors une part de subjectivité et d'incertitude, qui crée une marge de jeu<sup>1551</sup> ». L'expert sera amené à adopter des stratégies de contournement, pour mener à bien le projet et produire des résultats à même de contenter tous les acteurs (2).

### **1. L'invention du rôle d'expert**

C'est la situation qui crée l'expert. Le projet d'assistance technique constitue une situation d'expertise bien particulière, notamment parce que l'expertise intervient sur le long terme, puisque certains experts restent sur le projet plusieurs années. Il n'empêche, même quand l'expertise dure plusieurs années, elle est constituée de nombreuses activités qui doivent être réalisées en temps limité.

Chaque nouvelle situation d'expertise conduit les personnes intronisées à devoir « ré-inventer » leur rôle, à se positionner dans le groupe de travail en apportant leur savoir, leur culture professionnelle, et en acceptant de répondre à la commande publique telle qu'elle a été formulée. Il est exigé beaucoup des experts dans les projets de développement, et notamment d'endosser de multiples rôles simultanément. Les attentes à l'égard des experts principaux recouvrent ainsi trois domaines de compétence.

**La compétence technique des experts.** Tout d'abord, ils agissent en tant qu'experts porteurs d'un savoir et d'un savoir-faire spécifique. Dans ce cadre, ils apportent aux questions posées

---

<sup>1549</sup> Entretien avec le directeur du projet Justice II en Algérie, juin 2010

<sup>1550</sup> Chevallier, J., « L'entrée en expertise », *op.cit.*, p.41

<sup>1551</sup> *Ibid.*

une réponse approfondie mais synthétique, permettant d'assister l'administration bénéficiaire. Concrètement, il peut s'agir de fournir une évaluation de la situation administrative, de l'application des textes, du pilotage de la réforme, des conditions de détention dans un établissement, de la formation, *etc.* Cette évaluation s'accompagne de propositions.

« La demande du bénéficiaire était claire, il ne voulait pas d'expertise savante. Elle avait déjà été faite. Ils nous ont dit : « On le sait déjà, vous nous confirmez ce que nous savons ». Il faut donc des propositions concrètes, des modèles de réalisation adaptés à la situation et aux possibilités. Les modèles trop complexes sont inutiles, il faut quelque chose de simple ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juillet 2011*

Il peut s'agir aussi de mettre en place une expérimentation, qui permettra ensuite à l'administration bénéficiaire de reproduire celle-ci en cas de succès.

Le projet Justice II prévoit ainsi, comme prélude à la mise en place des équipes spécialisées d'intervention, « la constitution d'une équipe pilote intégralement dotée de ses équipements et moyens organiques<sup>1552</sup> ».

Il peut s'agir encore de solliciter le réseau professionnel de l'expert, afin de faire venir des intervenants spécialistes pour une conférence, ou d'organiser des voyages d'étude.

Dans les termes de référence, la compétence technique des experts, issue de leur pratique professionnelle, est accompagnée d'une connaissance du terrain. Ainsi, une expérience dans un pays de la même zone géographique est appréciée lors de la procédure de recrutement.

**La compétence procédurale.** Les experts doivent aussi posséder une expérience des projets d'assistance technique européens, et une bonne connaissance des procédures de l'aide au développement européenne. Leur travail s'inscrit dans le respect de ces procédures qui agissent comme des guides. Ce volet constitue une grosse partie du travail des experts, car tout au long du projet, ils doivent traduire les activités en documents de procédure. Par exemple, faire venir un expert de court terme nécessite de publier de nouveaux termes de référence, d'organiser son accueil une fois qu'il a été sélectionné, de diffuser son rapport. Il faut aussi rendre des comptes régulièrement au bénéficiaire, rédiger des rapports pour la délégation et accueillir les missions d'audit, *etc.* La compétence procédurale fait partie des compétences que doivent posséder les experts principaux, selon les termes de référence des projets européens.

**La direction d'une équipe.** L'unité d'appui au projet représente une équipe, dotée de sa propre hiérarchie. Chaque expert principal a une responsabilité de direction des experts

---

<sup>1552</sup> Convention de financement, *op.cit.*, annexe II, p.6

assistants de la composante dans laquelle il s'inscrit. Les experts assistants travaillent directement avec les experts de court terme intervenant dans leur domaine. Or, si les experts principaux disposent certes d'une expérience professionnelle consistante, toutes les professions n'impliquent pas nécessairement la direction d'une équipe. Aussi, tous les experts ne sont pas préparés à remplir ce rôle. Certains magistrats, par exemple, exercent une profession relativement solitaire, ce qui ne les prépare pas véritablement à la direction d'une équipe et à la conduite de projets.

Les attentes sont nombreuses à l'égard des experts. Situés dans la relation tripartite, ils endossent le rôle de médiateurs des attentes européennes, de gestionnaires, d'experts techniques et d'animateurs. L'activité d'expertise est « investie d'attentes plurielles et souvent contradictoires émanant d'un côté des instances européennes et de l'autre des pays bénéficiaires<sup>1553</sup> », selon Anne Le Naëlou, qui a analysé des situations d'assistance technique de manière approfondie. Elle raconte notamment le travail d'ajustement auquel se livrent les experts pris dans des attentes antagonistes<sup>1554</sup>. Elle remarque aussi l'importance de la personnalité et du charisme de l'expert<sup>1555</sup>, essentiels puisque le projet se construit dans les relations de personne à personne. « Hommes de bureau par fonction, les experts sont pourtant, par-dessus tout, des hommes de terrain<sup>1556</sup> ». C'est en effet sur le terrain qu'ils ont acquis leurs connaissances techniques, et sur le terrain qu'ils les dispensent. C'est sur le terrain qu'ils peuvent le mieux appréhender les difficultés spécifiques que connaît le pays dans lequel ils interviennent. Leur travail nécessite donc de pouvoir se déplacer pour appréhender concrètement les conditions de détention et les besoins des prisons – ce qui nécessite un accès facilité aux établissements pénitentiaires, que le bénéficiaire doit permettre.

Les experts se trouvent souvent dans une situation de grand écart entre les attentes antagonistes dans lesquelles ils sont pris. Nous avons pu l'observer sur le terrain algérien : l'attente européenne est surtout matérialisée par des procédures assez rigides et par une exigence de décaissement des fonds dans le temps imparti, alors que le gouvernement algérien attend une expertise relativement souple, soutenant sa réforme de long terme.

---

<sup>1553</sup> Le Naëlou, A., *op.cit.*, p.112

<sup>1554</sup> *Op. cit.*, p.195

<sup>1555</sup> *Op.cit.*, p.209. V. aussi Chevallier, J., *Science administrative*, 2007, pp.362-362

<sup>1556</sup> Le Naëlou, A., *op.cit.*, p.216



« La convention a fixé les actions de ce programme d'appui. C'est un transfert d'expérience, c'est l'essentiel de tout ça. Un transfert des pays européens vers l'Algérie, par trois moyens : le travail d'expertise, sur des thèmes précis ; l'organisation de formations au profit du personnel pénitentiaire en Algérie ou à l'extérieur ; l'organisation de voyages d'étude qui remplacent les stages ». *Entretien avec le directeur général de l'Administration pénitentiaire, Algérie, juin 2010*

« La réponse [du *consortium*] est adaptée. Je sais comment elle a été faite et avec qui. En fait ce qui nous a posé problème au début, c'est ce qui a précédé : la convention de financement. Sur certains points, soit que le bénéficiaire n'avait pas compris ce que cela recouvrait que d'accepter tel ou tel projet ou telle ou telle activité, soit que le bénéficiaire entretemps – il y a un décalage de deux ans tout de même, dans les procédures – avait déjà avancé sur le sujet ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

L'élaboration même du projet requiert du temps, de sorte que lorsque l'UAP est installée et prête à mettre en œuvre les activités prévues dans la convention de financement, celles-ci peuvent apparaître obsolètes au regard des besoins de l'administration<sup>1557</sup>. Au terme de ce temps de préparation du projet, celui-ci n'est plus nécessairement en adéquation avec la réforme qu'il soutient, ce qui nécessite de réajuster le projet même. La convention de financement présente un certain manque de flexibilité au regard des besoins de l'administration bénéficiaire, qui, pendant la durée du projet, poursuit son propre effort de réforme. Les experts doivent donc s'assurer qu'elle est toujours adaptée aux besoins du bénéficiaire, et que celui-ci reste engagé pour la réussite du projet.

Plus largement, le temps du projet n'est pas le temps de la réforme, et il n'est pas toujours évident de concilier les deux.

« Les projets sont « marketés », vendus d'une certaine façon par les délégations. Ils disent aux bénéficiaires « on va faire ci, on va faire ça... » [...] Mais on ne s'attaque pas à une réforme de la justice ou de la prison sur quatre ans, ça prend vingt-cinq ans ! C'est presque insultant de leur dire « on va vous aider quatre ans, ensuite vous allez vous débrouiller »... ». *Entretien avec un gestionnaire de projet dans une société privée, juin 2012*

Ainsi, les experts endossent de multiples fonctions et ré-inventent leur rôle, au croisement de leurs qualifications et expérience professionnelles et de leur mission sur le projet concerné, afin de fournir une réponse qui satisfasse le bénéficiaire, la délégation, ainsi que le *consortium* qui les emploie.

---

<sup>1557</sup> Cour des comptes, Rapport n°6, 2007, *op.cit.*, pp.10-11, p.15

## 2. Les stratégies de contournement

Face aux blocages que l'expert rencontre durant le déroulement du projet, il va être amené à adopter des « stratégies de contournement<sup>1558</sup> », comme le déclarait spontanément le chef d'équipe de l'UAP Justice II. Les stratégies de contournement observées sont de plusieurs ordres, elles permettent d'augmenter la marge de manœuvre des experts afin de faciliter le déroulement du projet – et de fournir des résultats à même de satisfaire la délégation et le bénéficiaire.

**L'acceptation.** La première stratégie n'est pas une stratégie de contournement, puisqu'elle consiste à accepter les contraintes inhérentes à un projet d'assistance technique mené grâce à une UAP, et à s'y plier. Ainsi, le cadre temporel constitue une contrainte incontournable, à moins de prolonger la durée du projet. La constitution de l'équipe représente aussi une certaine contrainte, par exemple lorsque peu d'experts sont spécialistes de la question pénitentiaire, comme ce fut le cas pour les experts assistants en Algérie. Beaucoup d'entre eux étant avocats, ils avaient une connaissance théorique et formaliste de la prison. Le chef d'équipe a alors décidé de faire évoluer leurs connaissances.

« Dans notre projet, le problème c'est que le *casting* n'est pas bon. Il aurait fallu former les experts algériens, les envoyer en stage en Europe puis dans les prisons algériennes, pour qu'ils aient une vision du fossé entre le fonctionnement prévu et la réalité. Maintenant ces experts locaux commencent à être formés. Je me charge de critiquer leur travail, de leur proposer des lectures, *etc.* Ils vont en prison chaque semaine<sup>1559</sup> ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juillet 2011*

Le cadre d'intervention est donc accepté comme cadre de travail, même s'il est critiqué, et au sein de ce cadre les experts peuvent tenter d'améliorer les méthodes de travail.

Les exigences du bénéficiaire peuvent également constituer une contrainte nécessaire, à laquelle les experts doivent se plier. Ainsi, le projet Justice II en Algérie ne devait pas inclure de modifications du droit applicable, selon les souhaits du bénéficiaire – ce qui apparaît comme une limitation forte du projet. Les experts ont donc émis des propositions respectant

---

<sup>1558</sup> Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juin 2010

<sup>1559</sup> Cette remarque conduit à s'interroger sur la pérennisation possible : ces experts assistants ne sont pas fonctionnaires, en raison des règlements européens en la matière. Ils vont se former sur la prison tout au long du projet. La question se pose alors de la valorisation ultérieure de toute cette connaissance et cette expérience acquises en matière pénitentiaire. S'ils ne peuvent ensuite continuer à travailler dans le domaine, éventuellement au sein de la DGAPR, alors l'impact de cet effort de formation sera moindre. Il convient de noter, cependant, que parmi les experts assistants certains disposent déjà d'un emploi, Professeur d'université par exemple. D'autres ont déjà participé à des projets de coopération, concernant les droits des femmes par exemple. V. annexe 19.

ce souhait, ce qui ne les a pas empêchés d'argumenter pour une modification des textes, lorsqu'ils estimaient que celle-ci s'avérerait nécessaire.

« Pour moi cette réforme [du système pénitentiaire] est une révolution, et elle est réussie, la première révolution. Mais elle annonce une deuxième révolution, pénale celle-là, qui va avoir des incidences directes sur le fonctionnement pénitentiaire. L'Algérie va accéder aux formes modernes du traitement social des condamnés. [...] Il faut à présent procéder à une véritable réforme du milieu ouvert. C'est celle-là qu'on attend ». *Entretien avec l'expert magistrat du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

Les activités liées au développement des services extérieurs, notamment, ont été freinées par cette exigence particulière du bénéficiaire.

**La sélection.** Face à la rigidité de la convention de financement, en partie obsolète lorsque sa mise en œuvre commence, les experts principaux peuvent éventuellement opérer une sélection des activités qui leur semblent importantes.

« Le projet contenait peu de fond. Ils voulaient se consacrer à la formation, or, il n'y a pas de besoin<sup>1560</sup>. Au niveau de la sécurité, ils voulaient faire trois modèles de sécurisation des établissements (haute – moyenne – basse) alors que les Algériens construisent un modèle unique d'établissements et donc de sécurité en ce moment. Donc les concepteurs du projet<sup>1561</sup> n'étaient pas dans la réalité ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juillet 2011*

« Je considère les missions de sécurité comme accessoires, car les établissements ont déjà des murs épais, des miradors... Il n'est pas nécessaire d'en rajouter, par exemple en installant un réseau hyperfréquence, un signal qui sonne lorsque quelqu'un s'approche du mur, comme le proposait l'ancienne équipe ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juillet 2011*

Ainsi, certaines activités vont être moins investies que d'autres au fil de l'évolution du projet et de la réforme qu'il soutient. Une telle attitude requiert une grande légitimité technique et une connaissance approfondie du terrain de la part du chef d'équipe, capable de démontrer au bénéficiaire comme à la délégation l'opportunité des choix qu'il a opérés.

**L'adaptation.** Face aux réticences signifiées par le bénéficiaire, les experts peuvent adopter une stratégie consistant à adapter le cahier des charges prévu, en proposant une activité proche mais un peu différente de ce qui était inscrit dans la convention de financement.

« Il peut aussi y avoir des blocages, on a senti que pour le responsable informatique, c'était un problème de travailler sur le schéma directeur informatique (au départ, nous devions en faire un). [...] Pour rester dans la logique du projet et pour que cela soit utile, on leur a proposé de travailler sur un certain nombre d'applications [...] Disons qu'on est obligé

---

<sup>1560</sup> « Au niveau de la formation, l'administration algérienne a fait des efforts considérables. Elle est très en avance, même sur certains pays européens ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juillet 2011*

<sup>1561</sup> L'interviewé fait référence aux experts qui ont été embauchés pour rédiger les termes de référence du projet.



d'adopter des stratégies de contournement dans certains cas. Nos propositions se greffent toujours sur l'existant ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

Ainsi, l'UAP Justice II a choisi de proposer des outils informatiques d'aide à la décision, sans s'attaquer au schéma directeur. Les experts en informatique ont réalisé une carte interactive de l'Algérie, indiquant l'emplacement des différents types d'établissements<sup>1562</sup> et la localisation des futures équipes spécialisées d'intervention<sup>1563</sup> ; ils ont développé une base de données servant de registre d'écrou informatisé ; ainsi qu'un site intranet présentant les différents métiers de l'administration pénitentiaire, dans le but de clarifier le statut du personnel pénitentiaire, et les « règles pénitentiaires algériennes ».

La stratégie d'adaptation adoptée par les experts conduit souvent à réajuster ce que prévoyait le projet dans un sens plus modeste. Ils procèdent à une « inflexion du modèle<sup>1564</sup> », notamment lorsqu'ils estiment que les capacités institutionnelles de l'administration bénéficiaire ne permettent pas de mener à bien l'activité prévue.

« Ils ont dit par exemple « pour les services extérieurs, notre modèle c'est le SPIP français ». Donc on apporte de la documentation... Au bout d'un moment on s'aperçoit que c'est peut-être ça, leur modèle. Mais ils en sont tellement loin, qu'il faut passer par des étapes préalables. Ils lancent leurs services extérieurs en piquant du personnel sur les établissements pour créer ces services. Il faut obligatoirement en faire des services expérimentaux. Ils en sont à 3 ou 4. Ils en auront à terme 36. C'est l'occasion rêvée d'en faire des services expérimentaux, mais pas par rapport à notre législation, par rapport à leur législation ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

Les experts mobilisent leur expérience professionnelle au service de ces propositions d'adaptation, ainsi que les exemples étrangers, qui servent à ouvrir des alternatives.

**L'initiative.** Les experts peuvent aussi faire appel à leurs ressources personnelles pour prendre des initiatives visant à contourner les obstacles tels que la difficulté d'accès à l'information, par exemple pour visiter les prisons.

« Je connais la moitié des directeurs algériens depuis des années car ils ont visité les établissements de mon pays dans le cadre d'un projet. Nous avons donc une relation de confiance, informelle ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juillet 2011*

---

<sup>1562</sup> Y compris les établissements en construction.

<sup>1563</sup> A l'instar des ERIS français, implantées dans chaque direction interrégionale des services pénitentiaires, ces équipes seront mobiles et devront pouvoir intervenir sur toute une portion du territoire, ce qui explique l'intérêt de disposer d'une carte à jour, accessible par ordinateur, afin de mieux planifier le cadre d'intervention de chaque équipe.

<sup>1564</sup> Delpuech, T., « Comprendre la circulation internationale... », *op.cit.*, p.163

Le chef d'équipe cité ici a choisi de « couper » la hiérarchie en s'adressant directement aux directeurs des prisons, qu'il va rencontrer seul au volant de sa propre voiture, sans mobiliser une escorte comme le prévoient les consignes de sécurité en cas de visite d'une prison éloignée d'Alger, en compagnie du directeur du projet. L'entretien de relations informelles permet de créer un réseau et d'obtenir des informations venant de personnes confrontées à la pratique quotidienne de l'exécution des peines. Ce réseau apporte à l'expert une crédibilité dans ses discussions avec la direction de l'administration pénitentiaire.

La stratégie d'initiative peut aller jusqu'au refus. Il en va parfois ainsi à l'égard des attentes jugées trop élevées de la part de la délégation européenne. Un expert peut ainsi estimer que la délégation exige des comptes rendus à une fréquence trop élevée, et ne pas tenir compte de ses demandes. Cette attitude ne peut cependant durer, au regard des fortes exigences qui pèsent sur les experts.

**Les limites du contournement.** Les stratégies mises en œuvre par les experts leur permettent d'adapter les demandes de la convention de financement à la réalité du terrain et à l'évolution de la réforme conduite par l'administration pénitentiaire. Cependant, les experts n'ont pas toujours la possibilité de recourir à de telles stratégies. En situation de blocage, ils peuvent être tentés de travailler indépendamment des besoins de l'administration bénéficiaire, en « vase clos », ce qui les conduit à produire des outils que l'administration bénéficiaire n'exploitera pas ensuite. Dans une telle situation, les experts produisent des résultats. Le projet paraît avancer. Mais ils auront tendance à reproduire ce qu'ils connaissent, à transférer un modèle, plutôt qu'à proposer des outils adaptés à la situation locale<sup>1565</sup>.

« Il y a des consultants qui arrivent en terrain conquis, avec des modèles : « Voilà le modèle ! » Et vous arrivez à des choses complètement aberrantes ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

On retrouve d'ailleurs, dans la mise en œuvre du projet Justice II, des méthodes issues du management de l'administration pénitentiaire française et considérées comme des réussites, qui sont proposées aux autorités bénéficiaires. La question de leur adéquation avec les capacités de l'administration bénéficiaire n'est pas réellement examinée. La question de l'appropriation n'est pas posée sur le champ, car dans la vision des experts elle doit être

---

<sup>1565</sup> Goldston, J.A., *op.cit.*, p.41

traitée ultérieurement<sup>1566</sup>. Il y a en réalité peu de chances que le produit final soit alors utilisé par l'administration bénéficiaire.

On rejoint ici Anne Le Naëlou, qui remarquait à la suite de son travail d'enquête :

« Mus par une volonté d'« exorciser » les incertitudes, les experts systématisent la théorie de l'intervention européenne, et, ce faisant, tentent d'ériger leurs actions en une intervention reconnue scientifiquement<sup>1567</sup> ».

Ne sachant pas exactement ce qui est attendu d'eux, les experts se livrent à une analyse de la situation à leur arrivée, dans laquelle ils projettent leur lecture personnelle de celle-ci, parfois bien différente de la réalité du contexte. Le manque d'accès à l'information et leur situation, à l'écart de l'administration pénitentiaire, constitue l'un des principaux obstacles conduisant les experts à céder au transfert de « recettes » qu'ils connaissent, plutôt que d'oser faire des propositions adaptées au terrain local.

La pratique d'expertise demande donc une grande lucidité de la part des experts, une grande réflexivité quant à leurs compétences et à leur connaissance des capacités et des besoins locaux – ce que ne laisse pas clairement présager leur CV<sup>1568</sup>.

« Nous sommes arrivés avec nos idées, nos prérequis. On a eu vite l'intelligence de les mettre de côté, de repartir de leur vocabulaire professionnel, de leurs textes... Nous avons fait un apprentissage en commun de l'état de la question pénitentiaire en Algérie. D'ailleurs dans le 1<sup>er</sup> devis-programme nous avons commis quelques erreurs dans nos propositions. Qui ont été validées si vous voulez, mais... » *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

Ils doivent notamment parvenir à se détacher de leur expérience nationale, pour proposer des pistes de réflexion adaptées aux besoins locaux – ce qui peut être particulièrement difficile lorsque les structures administratives et juridiques de l'Etat bénéficiaire ont été façonnées par la colonisation, et que les experts disposent d'une expérience professionnelle dans l'Etat anciennement colonisateur. Telle est la délicate situation des experts français en Algérie, qui les conduit à juger l'état de l'Algérie à l'aune de la situation française.

« Les personnels pénitentiaires reçoivent une formation très paramilitaire. Mais j'ai connu ça aussi. Pour moi, ils en sont dans les années 1970 ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

---

<sup>1566</sup> V.p.374

<sup>1567</sup> Le Naëlou, A., *op.cit.*, p.199

<sup>1568</sup> « L'intervention [du Conseiller de pré-adhésion, expert dans le cadre d'un jumelage] dans un contexte étranger auquel sa formation ne l'a guère préparé invite à reconsidérer l'importance qu'il convient d'attribuer aux « qualifications » formelles des uns et des autres par rapport à des éléments moins aisément objectivables comme l'intelligence de la situation et les qualités de communication et d'adaptation ». Bafoil, F., *op.cit.*, 2004, p.178



Mais cette tentation de comparaison demeure chez les experts quelle que soit leur nationalité, car leur expérience professionnelle les conduit à raisonner selon un certain cadre de pensée, dont il peut être difficile de s'extraire. Alors qu'ils ont été sélectionnés pour leurs compétences professionnelles, les experts doivent surtout être capables d'en garder uniquement l'essence, pour pouvoir aborder avec un œil neuf toute nouvelle situation, tout nouveau contexte. La transition n'est pas aisée.

Enfin, les experts doivent être capables de reconnaître les limites d'un projet d'assistance technique, pour revoir leur ambition et contempler avec lucidité les domaines sur lesquels ils peuvent agir.

« Les moyens du projet ne sont pas suffisants. On n'arrivera jamais jusqu'au bout du processus... Une réforme de cette ampleur prend quinze ans. La question de la pérennité se pose aussi, car ce qu'on a mis en place peut être détruit très vite. Ce n'est pas facile, d'autant que l'Algérie est un territoire très vaste ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juillet 2011*

Les experts portent donc la responsabilité quotidienne de la réussite du projet, et se retrouvent soumis à des délais et à une obligation de résultats dans le cadre d'une « réforme en temps limité ». Ils tendent alors à adopter des stratégies visant à contourner ces exigences, ou à les reformuler. Mais ils seront aussi tentés par le transfert, la copie pure et simple de méthodes et d'outils, ce qui représente une solution de facilité. Cette solution maintient en effet l'équipe occupée sur un projet qui semble cohérent, mais dont la cohérence est uniquement interne. Il n'est pas évident que le projet, produit en vase clos et pas forcément adapté aux besoins, puisse devenir outil au service de l'administration pénitentiaire.

Ainsi, l'apport du projet est fonction des circonstances : si les experts et les représentants du bénéficiaire parviennent à se comprendre et à travailler ensemble, si le projet contient des objectifs accessibles dans le temps imparti, si les experts peuvent parvenir à une connaissance approfondie du terrain, il est possible que le projet apporte l'expertise prévue. Sinon, les différents acteurs devront mettre en place des stratégies visant à produire malgré tout des résultats. Dans tous les cas, l'UAP se trouve dans une situation complexe vis-à-vis de l'administration bénéficiaire, qui a ses propres objectifs et sa propre réforme à mener. Les membres de l'UAP doivent donc « inventer » leur rôle pour espérer apporter quelque chose au bénéficiaire, dans le cadre d'une relation tripartite où les attentes sont nombreuses et diverses. Ils disposent ainsi d'une marge de manœuvre concernant le contenu du projet. Tous

ces détails illustrent cependant la grande fragilité du projet d'assistance technique en matière de réforme administrative, notamment au regard des ambitions qui lui sont prêtées dans les discours de l'Union européenne.

## **§ 2 – Ce que fournit un projet d'assistance technique**

Au-delà des promesses emphatiques des discours européens, l'étude du terrain nous permet de rappeler ce qu'est un projet d'assistance technique et ce qu'il apporte concrètement. Si le projet d'assistance technique peut fournir des outils utiles pour l'administration et le gouvernement bénéficiaire, il reste une expertise, c'est-à-dire que la définition de la commande comme le pouvoir de décision final restent toujours aux mains des autorités publiques. Ainsi, celles-ci sont maîtres de ce que deviennent ces outils et les conseils fournis par les experts avec qui l'administration a travaillé.

Le projet d'assistance technique fournit un certain nombre de « livrables », qui constituent les restes tangibles de la mission d'expertise, une fois celle-ci terminée (1). Bien que concerné directement par la réforme administrative, le projet d'assistance technique demeure une expertise (2), dont le gouvernement et l'administration pourront utiliser les résultats comme bon leur semble.

### **1. Les apports concrets des projets**

Ultimement, que reste-t-il d'un projet d'assistance technique en matière de réforme administrative, après sa conclusion ? Le projet est censé fournir avant tout des « livrables », c'est-à-dire des productions précises de la part des experts, sous forme d'outils, de rapports d'expertise, de formations délivrées, de propositions de stratégie, de voyages d'étude, *etc.* A la fin du projet restent donc des « traces », des signes matériels et tangibles de ce qu'ont été les activités du projet. La complexité originelle du projet, long d'une ou plusieurs années, se décompose en de nombreuses activités qui donneront naissance à cette production.

« Je suis persuadé que nous sommes un vrai laboratoire de réforme pénitentiaire qui pourrait être transposable. Ici on rassemble, comme si on avait été des chercheurs, tout un ensemble de supports, d'outils ou de méthodes qu'on peut mettre en cohérence ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

On peut donc tenter de tracer une typologie simple de ce que sont les apports matériels d'un projet d'assistance technique en matière de réforme administrative. Dans le tableau proposé ci-dessous, à une typologie générique, font écho des exemples issus des réalisations du projet Justice II. La typologie distingue les outils favorisant la rationalisation de l'activité administrative, les outils juridiques qui consolident le respect de la légalité par l'activité administrative, les outils de gestion qui renforcent matériellement les capacités institutionnelles, et la délivrance de formations au sens large, permettant aux agents d'améliorer les connaissances nécessaires à leur travail.

« La formation est un point central du projet *si* l'on parle de la formation au sens large du mot : les voyages d'étude, les stages, les séminaires sont des outils de formation. Il faut élever le niveau de connaissance des praticiens et personnels œuvrant en milieu carcéral ». *Entretien avec le directeur général de l'Administration pénitentiaire, Algérie, juin 2010*

Tous ces outils doivent concourir au renforcement des capacités de l'administration.

Tableau 3 : Typologie des livrables des projets d'assistance technique en matière de réforme administrative

Types de livrables	Exemples tirés du projet Justice II <sup>1569</sup>
<u>Outils de stratégie et de rationalisation</u> - Bilan et évaluation - Plan stratégique - Etude de marché - Prévisions - Expérimentation - Rapport sur les expériences étrangères	Bilan opérationnel et perspectives de l'Office national du travail éducatif (ONTE <sup>1570</sup> ), et plan d'action ; Appui au déploiement des services extérieurs ; Etude de faisabilité d'une unité de recherche appliquée ; Equipement d'une équipe de sécurité pilote ; Etude des expériences de gestion et de management du personnel pénitentiaire en Europe ; Analyse des modèles européens de structures hospitalières spécialisées.

<sup>1569</sup> Source : entretiens avec les acteurs du projet et documents fournis par la direction du projet, lors de l'étude de terrain en Algérie (juin 2010). Le tableau propose des exemples, et non une liste exhaustive des réalisations de Justice II.

<sup>1570</sup> L'Office national du travail éducatif (ONTE) « est un établissement public à caractère industriel et commercial qui a pour objet l'exécution, par la main-d'œuvre pénale, dans le cadre de la rééducation et de la promotion sociale des détenus, de tous travaux et la prestation de tous services, même à titre gratuit ou à tarif réduit, pour le compte du ministère de la Justice ainsi que tout autre service de l'Etat ». L'ONTE gère la fourniture de travail aux détenus. Il exploite aussi les terres des établissements pénitentiaires en milieu ouvert. Source : Site internet du *ministère de la Justice algérien* > Ministère public > Organisation de la justice > Système pénitentiaire [consulté le 2 juillet 2012]



<u>Outils juridiques</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rédaction du statut d'une institution</li> <li>- Rédaction d'un règlement d'établissement</li> <li>- Rédaction d'un décret ou d'une loi</li> <li>- Elaboration d'une charte</li> <li>- Explication du cadre juridique</li> </ul>	Rédaction d'un projet de statut de l'ONTE ; Elaboration de la charte du médecin exerçant en milieu carcéral ; Elaboration d'un référentiel « règles pénitentiaires algériennes » informatisé ; Rédaction d'une <i>Approche institutionnelle de la réforme pénitentiaire algérienne</i> <sup>1571</sup> .
<u>Outils de gestion</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nouveaux équipements</li> <li>- Création d'un réseau national d'acteurs</li> <li>- Rédaction d'un guide, d'un manuel</li> <li>- Outils de gestion : carte, référentiel, outil de collecte de l'information et de traitement de celle-ci</li> <li>- Outils informatiques : base de données, outil d'aide à la décision, outil de gestion prévisionnelle, outil de comptabilité, etc.</li> </ul>	Equiper d'un site expérimental en outils de sécurisation ; Mise en place d'un réseau national des associations travaillant dans le milieu pénitentiaire ; Elaboration d'un guide du travail socio-éducatif ; d'un guide du suivi post-carcéral ; Réalisation d'un référentiel métier et informatisation de celui-ci ; Elaboration d'une carte des risques sanitaires (concernant le personnel) et développement d'une capacité de veille sanitaire ; Elaboration d'un modèle de gestion prévisionnelle des ressources humaines.
<u>Formation et découverte</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboration d'un cursus de formation</li> <li>- Formation</li> <li>- Conférence et séminaire</li> <li>- Voyage d'étude</li> </ul>	Audit pédagogique et organisationnel de l'ENAP ; Elaboration d'un plan de formation pour l'ENAP ; Programme de formation des personnels soignants ; Atelier de sensibilisation aux enjeux des ressources humaines pour les cadres ; Séminaire sur l'organisation du travail des détenus ; Séminaire sur le management du personnel pénitentiaire ; Voyages d'étude en Europe.

<sup>1571</sup> « Dans ce document, il s'agit de comparer avec ce qu'il y avait avant, de voir quel est le saut quantitatif et qualitatif par rapport à avant. Personnellement, je trouve que c'est impressionnant. Par cette réforme on est allé partout [...]. Il y a un défaut : on ne peut pas continuer comme ça. Il faudra qu'ils délèguent, parce qu'ils traitent en même temps, à la DGAPR, l'avenir et le détail [...]. Les experts que j'ai fait travailler aboutissent tous à cette même conclusion : c'est une nécessité absolue de créer des régions pénitentiaires déconcentrées ». *Entretien avec l'expert magistrat du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

Chaque intervention d'un expert de court terme donne par exemple lieu à un rapport de fin de mission contenant des propositions, qui sera transmis à la direction du projet.

« J'ai déposé un projet de statut de l'ONTE<sup>1572</sup>, cela faisait partie de nos livrables. Je l'ai fait rédiger par un ancien conseiller à la Cour Suprême, puis on a fait une première expertise qui a abouti à des conclusions. Cette organisation datait de 1972, elle est complètement obsolète, inappliquée, inapplicable, c'est ingérable. Il faut tout revoir, tout réorganiser. Créer un conseil d'administration. Sinon, vous avez un directeur, pas de politique commerciale, pas de politique de management, pas de ressources humaines, pas de politique d'investissement ». *Entretien avec l'expert magistrat du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

L'UAP fournit ainsi des « livrables » : documents qui seront utilisables directement, comme les manuels, les guides ou le référentiel informatisé ; équipements ; propositions juridiques ; ainsi que des documents de stratégie, qui viendront appuyer la réforme administrative mise en œuvre par l'administration pénitentiaire. La question se pose alors de savoir comment ces documents et outils seront ensuite intégrés dans le travail de l'administration pénitentiaire. Pour pouvoir y répondre, il faut se pencher sur le pouvoir de décision au sein du projet.

## **2. L'autorité décisionnelle aux mains de l'administration pénitentiaire**

Le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie nous déclarait, à propos de la situation de l'UAP :

« Un dossier de ce genre pourrait être piloté différemment, mais coûter moins cher à l'Europe et être plus efficace [...]. Le plus important c'est l'appropriation par ceux qui sont en charge de le mettre en œuvre. Donc l'appropriation, vous pouvez très bien travailler avec les gens de terrain. [...] Je pense qu'on serait cinq experts et un secrétariat, ça suffirait pour peu que nous nous ayons nos propres référents sur tout le territoire, dans tous les établissements ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

Ce commentaire sur la configuration de l'unité d'appui témoigne d'une ambiguïté majeure des projets d'assistance technique en matière de réforme administrative. En réalité, l'appropriation valorisée par l'Union européenne n'est pas celle des « gens de terrain », c'est-à-dire du personnel pénitentiaire, mais celle de l'administration centrale, avec l'aval du gouvernement. L'expert qui s'exprime ici oublie en quelque sorte une étape. En effet, le projet reste aux mains de l'administration pénitentiaire et du ministère de la Justice, qui sont les autorités de décision. Aussi, les experts de l'UAP ne sont pas chargés d'appliquer la

---

<sup>1572</sup> V. note 1570

réforme sur le terrain<sup>1573</sup>, mais bien de soumettre des propositions aux autorités, qui détiennent la liberté d'accepter celles-ci, auquel cas ils chercheront à les appliquer sur le terrain ; de les modifier, ou encore de les enterrer.

Le projet d'assistance technique reste donc une situation d'expertise relativement classique, basée sur une commande publique. De sorte que, même si la commande publique est financée en grande partie par un bailleur, l'Union européenne, le pouvoir de décision demeure aux mains des autorités à l'origine de cette commande publique. Ainsi, les autorités bénéficiaires reçoivent les propositions formulées par les experts et décident de la suite à leur donner, des modifications éventuelles à apporter, et de leur transmission potentielle aux acteurs de terrain. Comme l'expliquait Georges Jacquemin à propos de ses missions en tant qu'expert en droit aérien, à la fin des années 1970 :

« C'est un *travail théorique* qui est réalisé, une étude juridique. Là se borne la responsabilité de l'expert ONU. L'exécution ultérieure de son travail terminé, la *mise en application pratique* de son œuvre n'est point de son ressort ; il est celui du gouvernement local. Certes, il est pénible et douloureux, au plan humain et sur celui, très légitime, de sa fierté professionnelle, de voir ses efforts convertis en un « bel ouvrage » où tout a été prévu et réglé, ne pas recevoir une actualisation attendue. Mais là n'est pas la vocation de la charge de consultant<sup>1574</sup> ».

Cette absence d'intervention dans l'application pratique est certainement plus évidente pour un expert juriste, à qui l'on demande d'ajuster le droit de l'Etat bénéficiaire, que pour un expert chargé de la réforme administrative, dont le rôle est de mettre au jour les écarts entre le droit et la pratique institutionnelle dans un cadre donné<sup>1575</sup>. Car il s'interrogera nécessairement sur la « mise en application pratique ». Mais dans les deux cas, les productions de ces experts, les « livrables » évoqués précédemment, représentent des propositions dont dispose ensuite l'administration bénéficiaire comme bon lui semble.

« [Le rapport d'expertise] est un avis consultatif, émis à la demande d'un organe qualifié pour résoudre une question de sa compétence. L'avis consultatif constituerait aussi la véritable nature juridique du rapport d'expertise. Ce serait donc un acte ou une formalité de procédure comprenant une ou plusieurs opinions sollicitées par l'autorité hiérarchique en question, contribuant dès lors à une prise de décisions<sup>1576</sup> ».

---

<sup>1573</sup> Les interventions des experts qui apparaissent comme les plus proches d'une intervention directe sur le terrain sont la formation, d'une part, et l'expérimentation, d'autre part.

<sup>1574</sup> Jacquemin, G., « Technique juridique de la mission d'un expert en droit aérien de l'OACI dans les pays bénéficiant d'une assistance technique, Mécanisme de confection d'un code aérien national », *RFD aérien*, 1978, p.289. L'auteur souligne.

<sup>1575</sup> Pour une vision plus complète de l'activité des experts juristes, v. Dorandeu, R., « Les pèlerins constitutionnels », in Mény, Y. (dir.), *op.cit.* ; Delpeuch, T., « La coopération internationale dans les domaines du droit et de la justice... », *op.cit.*

<sup>1576</sup> Rios Rodriguez, J., *op.cit.*, p.43



L'autorité hiérarchique peut cependant faire le choix de différer la prise de décision, et sa décision pourra tout à fait être contraire à l'opinion sollicitée.

La place des experts d'assistance technique dans le processus de décision peut être comprise comme une situation de domination de la politique sur les opinions techniques. Cette situation se justifie d'un point de vue démocratique, les représentants du peuple détenant constitutionnellement le pouvoir politique. Elle se justifie aussi d'un point de vue diplomatique, l'Etat bénéficiaire restant souverain et son gouvernement libre de ses choix.

Jürgen Habermas, étudiant le rapport entre technique et politique, évoque plusieurs modèles possibles. Dans le modèle « décisionniste », le savoir technique est mis au service de la domination politique<sup>1577</sup>. S'y oppose le modèle « technocratique », dans lequel « le politique devient l'organe d'exécution d'une intelligentsia scientifique<sup>1578</sup> », « le politique ne conserve plus alors dans l'Etat technique qu'une activité de décision tout à fait fictive<sup>1579</sup> ». Jürgen Habermas plébiscite un troisième modèle, qualifié de « pragmatique », dans lequel experts et politiques sont dans une relation de communication réciproque, sous le regard de l'opinion publique. « D'après le modèle pragmatique, les recommandations techniques et stratégiques ne peuvent s'appliquer efficacement à la pratique qu'en passant par la médiation politique de l'opinion publique<sup>1580</sup> ». Le savoir technique porté par les projets d'assistance technique ne conduit pas à un modèle technocratique, justement parce que les autorités de l'Etat bénéficiaire revendiquent leur souveraineté. Elles sont attentives à ce que les opinions émises par les experts restent consultatives.

Mais ces autorités n'ont pas nécessairement rédigé elles-mêmes la commande politique à l'origine de l'expertise (ce qui forme les termes de référence), aussi, les besoins pointés par les consultants qui ont rédigé le projet ne sont pas nécessairement ceux qu'elles estiment essentiels ; bien qu'elles disposent de la direction du projet et décident donc de son orientation générale pendant la mise en œuvre, dans le respect de la convention de financement. Dès lors, il est possible que les propositions émises par les experts restent lettre morte.

---

<sup>1577</sup> Selon les termes de Jacques Chevallier, qui nous a permis de découvrir ce texte de Jürgen Habermas. Chevallier, J., « L'entrée en expertise », *op.cit.*, p.34

<sup>1578</sup> Habermas, J., *La technique et la science comme idéologie*, [1973], 1978, p.100

<sup>1579</sup> *Op.cit.*, p.101

<sup>1580</sup> *Op.cit.*, p.109

Signalons que les bailleurs, y compris l'Union, abordent peu cette réalité concrète du pouvoir de décision, qui entraîne bien évidemment des conséquences lorsque l'on envisage tant les effets potentiels des projets, que leur pérennité. Les acteurs européens ont tendance à considérer les projets de manière assez mécanique, ce que renforce la manière dont est menée la communication publique européenne. D'après la communication publique sur les projets d'aide, les activités menées durant les projets ont nécessairement des effets utiles, importants... et immédiats. L'investissement majeur de la plupart des projets de réforme administrative dans la formation en est l'illustration, alors même qu'on sait que la formation seule ne peut rien, si les agents formés ne disposent pas des conditions de travail leur permettant d'appliquer ce qu'ils ont appris, par exemple en matière de droits de l'homme<sup>1581</sup>.

Un communiqué de presse sur l'aide au développement fournie par la Commission européenne déclare ainsi : « Une *success story* du travail de l'IEDDH est la lutte contre la torture au Guatemala et au Pérou, où plus de 5 500 personnes ont été formées à la prévention de la torture physique et psychologique<sup>1582</sup> ».

Le projet d'assistance technique en matière de réforme administrative constitue donc une situation d'expertise, dans laquelle les experts répondent à une commande publique complexe en fournissant des livrables, des outils spécifiques et normalisés au service des autorités à l'origine de la commande publique. Les autorités peuvent ensuite en disposer comme bon leur semble. Cette première section a permis de dévoiler quelques pistes de réponse à la question de l'influence des projets d'assistance technique, en rappelant ce que constitue la réalité des projets. Il convient d'approfondir à présent ces pistes de réponse.

<sup>1581</sup> James Goldston relève, parmi les insuffisances des programmes d'assistance dans le domaine de la *Rule of law*, « l'importance injustifiée accordée à la formation comme outil – formation des juges, des procureurs, de la police et d'autres acteurs – malgré les indices concordants selon lesquels ce type de formation est souvent superficiel [sommaire] et ne parvient pas à modifier le comportement sur le long terme ». Goldston, J.A., *op.cit.*, p.41. En V.O. : « unwarranted emphasis on training as a tool – of judges, prosecutors, police and other actors – despite consistent evidence that such training is often superficial and fails to affect behavior over time ».

V. Carothers, T., « Promoting the Rule of Law Abroad, The Problem of Knowledge », *Carnegie Endowment Working Papers*, 2003, p.12

<sup>1582</sup> Commission européenne, « Commission's aid makes a difference to fight poverty, to promote democracy and human rights, to improve aid effectiveness, shows the annual report on development and external assistance », Communiqué de presse, MEMO/11/507, 15 juillet 2011. En V.O. : « A success story of the EIDHR work is the fight against torture in Guatemala and Peru where more than 5 500 persons were trained on prevention of physical and psychological torture ».

Il faut souligner cependant que l'approche européenne de la lutte contre la torture intègre plusieurs actions conjointes, pas uniquement la formation, comme le signale le rapport annuel sur l'aide au développement d'EuropeAid. Mais ce rapport porte lui aussi la marque de la logique d'automatisme et d'immédiateté des effets des projets d'aide au développement. Par exemple : « Un projet visant à éduquer la police et l'armée contre la torture a été mené à bien, impliquant un engagement effectif des autorités locales, de l'armée, de la police et des dirigeants sociaux. Celui-ci a montré que l'éducation, la formation à la sensibilisation et le partage des bonnes pratiques pouvaient être des éléments essentiels à l'éradication de la torture, contribuant ainsi à la consolidation de la démocratie dans une région à l'histoire tourmentée ». Commission européenne, *Rapport annuel sur les politiques de développement et d'aide extérieure de l'Union européenne et leur mise en œuvre en 2010, 2011*, p.128

## ***Section B. Les effets limités des projets***

L'étude de la question des résultats des projets d'assistance technique nous a conduits à distinguer ce qui relève des apports concrets et matériels fournis par les experts, et ce qui relève des effets. Les effets recouvrent entre autres l'influence, moins tangible et plus difficilement mesurable, du projet d'assistance technique, et l'utilisation des apports, leur appropriation par les bénéficiaires. Il est difficile d'appréhender les effets d'une manière globale, qui s'appliquerait à tout projet. Tout comme le bon déroulement du projet, ses effets sont en réalité contingents, ils dépendent des personnes impliquées, de leurs relations, et du contexte politique, institutionnel et social. Il est cependant possible d'offrir des pistes de réflexion, tirées de l'étude du cas concret du projet Justice II ainsi que de la littérature sur les transferts de solutions d'action publique et la circulation internationale des modèles : les projets d'assistance technique en matière de réforme administrative apportent des effets réels, notamment si l'on prend en compte la circulation des idées (§1). Mais il ne faut pas surévaluer ces effets, au regard des limitations intrinsèques de ce type d'aide et de ses instruments (§2).

### **§ 1 – Un apport notable en termes d'influence**

Les projets apportent, durant leur mise en œuvre et ensuite, plusieurs types de bénéfices à l'administration, qui ne sont pas nécessairement mesurables, mais apparaissent tout de même porteurs d'une influence certaine. Nous recenserons dans ce paragraphe les effets des projets en matière pénitentiaire, en prenant bien entendu en compte la réception, c'est-à-dire le point de vue des bénéficiaires, ce qui permet de freiner la tentative mécaniste qui se fait souvent jour dans les discours européens sur les projets de développement.

Nous avons montré que l'Union européenne n'exporte pas un modèle pénitentiaire, mais favorise le lancement de réformes administratives, qu'elle estime nécessaires pour assurer un meilleur respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit dans les prisons. L'encadrement et le suivi politique fournis par les délégations tout au long du projet apportent un soutien politique à la réforme pénitentiaire, et contribuent à assurer le maintien de celle-ci au sommet de l'agenda politique (1). Malgré l'absence de modèle européen, les experts présents sur le



projet peuvent contribuer à faire circuler des modèles ou des solutions d'action publique spécifiques, en fonction de leur expérience professionnelle notamment. Les projets participent ainsi de la circulation internationale des idées pénitentiaires (2).

## **1. Le maintien de la réforme au sommet de l'agenda politique**

Par les projets d'assistance technique, l'Union apporte un soutien à la réforme administrative durant plusieurs années. Les délégations, chargées de suivre le déroulement des projets, opèrent un suivi appuyé et organisent des réunions entre l'UAP et le bénéficiaire. Sous prétexte de s'assurer du bon déroulement du projet, les délégations peuvent donc vérifier que la réforme soutenue par l'UE reste au sommet de l'agenda politique. Ainsi est mené un dialogue politico-technique dont la vertu principale est de rappeler l'importance de cette réforme et de concrétiser le regard extérieur posé sur l'administration. Pendant les années que dure le projet, une certaine pression est donc exercée sur le bénéficiaire pour que la réforme soit menée à bien.

« Les grands projets sur la justice ou la prison ont déjà au moins l'intérêt de débroussailler le terrain, de faire émerger la problématique plus haut dans les agendas politiques ».

*Entretien avec un gestionnaire de projet dans une société privée, juin 2012*

Il nous semble que l'apport principal de l'action de la délégation se situe dans ce regard extérieur, plutôt que dans le dialogue normatif, en définitive très faible.

Dans la lignée de ce soutien politique extérieur, le projet peut également être mobilisé par certains acteurs de l'administration bénéficiaire, afin de s'assurer que la réforme administrative qu'ils sont en train de mener reste au sommet de l'agenda politique et garde toute l'attention du gouvernement – et les moyens financiers alloués. Cette utilisation est particulièrement visible dans le cas du projet Justice II. Le directeur de l'administration pénitentiaire, à la tête d'un vaste effort de réforme institutionnelle accompagné de la construction de nombreux établissements, n'hésite pas à intervenir régulièrement dans la presse pour expliquer les projets de la DGAPR, et la progression de la réforme. Il reçoit les journalistes pour des entretiens, reconnaissant avec honnêteté les difficultés et les besoins qui n'ont encore pu être satisfaits.

« Notre maison est de verre, nous n'avons rien à cacher. Ces choses [les faits de violence dans les prisons] arrivent au sein de toutes les prisons du monde. [...] Effectivement en 2009 on a enregistré deux cas de suicide. Par rapport à ce qui se passe dans d'autres prisons du monde, le nombre enregistré en Algérie est insignifiant. Les différentes activités effectuées à l'intérieur des établissements nous ont aidés à apaiser les esprits et d'éviter

beaucoup d'incidents. Les visites des magistrats, des avocats, des familles des détenus nous poussent à donner la meilleure image de nos établissements<sup>1583</sup> ». *Directeur général de l'Administration pénitentiaire*

Les multiples articles permettent à la DGAPR de présenter les détenus sous un jour favorable, en mentionnant par exemple les réussites aux examens scolaires de nombreux détenus<sup>1584</sup>. La coopération bilatérale et multilatérale en matière pénitentiaire, ainsi que les journées d'étude et de formation organisées dans le cadre du projet d'assistance technique, font aussi l'objet d'une médiatisation, les journalistes reprenant alors dans leurs articles les nombreuses données chiffrées fournies par les partenaires du projet.

La DGAPR est une direction autonome du ministère de la Justice qui nécessite d'importants moyens. Par ses interventions médiatiques, son directeur s'assure de recueillir l'attention du public, tout en mettant en avant les nombreux projets en cours. Par la même occasion, il montre au ministère de la Justice l'importance de l'activité de la DGAPR et le regard citoyen qui pèse sur elle.

« La presse et la population s'intéressent, particulièrement depuis l'arrivée au pouvoir du Président de la République en 1999, au traitement des détenus. Il y a une attente nationale de réformes modernes, qui vont avec la démocratisation et le respect des droits de l'homme, y compris concernant le traitement des détenus ». *Entretien avec le directeur général de l'Administration pénitentiaire, Algérie, juin 2010*

L'action du directeur peut être plus largement considérée comme un moyen de mobiliser autour de la question de la surpopulation carcérale, qu'il considère comme la difficulté majeure rencontrée actuellement par l'administration pénitentiaire. Au-delà de la construction prévue de nouveaux établissements, le directeur semble appeler de ses vœux un changement de politique pénale.

« Dans la loi de 2005, un article a été inclus pour permettre à l'administration pénitentiaire d'exécuter des peines alternatives. On incite le législateur à introduire des peines alternatives. La première date de 2009, c'est le travail d'intérêt général. Mais le ministère de la Justice creuse des pistes pour créer d'autres peines alternatives. On sait que la prison seule ne suffit pas ». *Entretien avec le directeur général de l'Administration pénitentiaire, Algérie, juin 2010*

---

<sup>1583</sup> Aït Hamlat, A., « Le directeur de l'administration pénitentiaire et de la réinsertion : « 25 établissements de milieu ouvert seront construits » », *Horizons*, 10 avril 2010

<sup>1584</sup> « Il y a lieu de relever que le nombre de détenus formés dans les 127 centres pénitentiaires est passé de 1 739 en 2002 à 11 454 en 2005-2006. Un challenge que veut relever l'administration pénitentiaire pour mener à terme un processus de réforme aussi ambitieux et qui nécessite du temps, des moyens et une politique de mise à jour adaptée aux normes et aux standards universels, conformément aux textes de loi et de conventions ratifiées par l'Algérie ». Belgacem, F., « Ce qui changera dans les prisons algériennes », *Liberté*, 23 janvier 2008

« Vous me demandez si le nombre de détenus a augmenté ou non, je vous dirai que je ne peux le savoir parce que cela dépend du travail des magistrats. Il y a ceux qui sont tolérants et préfèrent la liberté provisoire et il y en a d'autres qui décident systématiquement de la détention préventive<sup>1585</sup> ». *Directeur général de l'Administration pénitentiaire, entretien avec un journaliste*

Le directeur de l'administration pénitentiaire accompagne, voire en quelque sorte devance les efforts du ministère de la Justice en faveur de l'adoption des peines alternatives en Algérie. La médiatisation lui permet de parler de politique pénale, même s'il ne peut être l'initiateur direct d'un changement dans ce domaine.

« La DGAPR a une politique de communication. Vous avez lu les articles du directeur, il explique. Donne beaucoup d'interviews. Dit régulièrement qu'il faut aller vers les peines alternatives, les peines de substitution. C'est paradoxal que ce soit un pénitentiaire qui vienne dire en quelque sorte au législateur, à son propre ministre, « il faudrait changer de politique pénale ». Est-ce qu'il n'empiète pas sur ses attributions? Cela indique bien qu'il y a là un vide, que le ministre de la Justice ne s'est pas engagé dans cette voie-là, et laisse faire son directeur de l'administration pénitentiaire sur des voies qui ne sont pas les siennes ». *Entretien avec l'expert magistrat du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

Ainsi, le projet mené au sein de l'UAP accompagne et soutient l'action volontariste du directeur général de l'administration pénitentiaire algérienne, lui permettant à la fois de mobiliser des arguments scientifiques, des exemples issus de l'étranger, et de souligner l'importance accordée par les institutions étrangères à la réforme algérienne, visible dans l'intense coopération internationale.

Le projet d'assistance technique financé par l'UE représente donc un véritable soutien politique à la réforme menée par l'administration bénéficiaire. Les objectifs normatifs de l'UE et ceux du bénéficiaire direct se rejoignent.

## **2. La diffusion d'idées et de solutions d'action publique**

L'étude des effets des projets d'assistance technique ne peut se limiter à recenser les « livrables ». L'effet premier d'un tel projet, qui met en contact des spécialistes de la question pénitentiaire originaires de différents pays, est celui d'une socialisation, issue du travail en commun au cours duquel ces spécialistes échangent sur les possibles solutions techniques aux problèmes qu'ils rencontrent, en fonction de leur expérience.

Ainsi peut-on distinguer les effets informels, l'influence issue de la présence de l'UAP pendant plusieurs années auprès de l'administration bénéficiaire, des effets matériels, parmi

---

<sup>1585</sup> Tlemçani, S., « Directeur général de l'Administration pénitentiaire : « Le point noir reste la surpopulation carcérale » », *El Watan*, 23 avril 2005



lesquels les transferts de solutions d'action publique issus des recommandations des experts. Le transfert est défini, dans l'un des premiers articles majeurs sur le sujet, comme « le processus par lequel des informations et des savoirs concernant les politiques publiques propres à un système politique – passé ou présent – sont empruntées et utilisées dans le cadre du développement de politiques publiques dans un autre système politique<sup>1586</sup> ». La littérature sur les *policy transfers* s'intéresse aux transferts de solutions d'action publique en établissant des typologies<sup>1587</sup> ; mais sans pour autant introduire d'analyse plus large sur la circulation internationale des idées<sup>1588</sup>. Or, la diffusion d'idées est le premier effet des projets, que l'on pourrait lier à la socialisation issue de la croissance des échanges administratifs<sup>1589</sup>. Cet effet nous semble essentiel, même si ses conséquences sont difficilement mesurables. L'influence n'a pas nécessairement pour résultat l'adoption immédiate de nouvelles solutions d'action publique, elle est cependant bien présente, et contribue à modeler le cadre cognitif des acteurs<sup>1590</sup>.

**L'influence informelle.** Les interactions entre les acteurs du projet représentent une source importante d'influence, que nous qualifierons d'informelle, parce qu'elle n'est pas structurée et peut concerner des thèmes éloignés du projet initial. Dans le projet Justice II, par exemple, le chef d'équipe rencontre régulièrement le directeur général de l'administration pénitentiaire, ce qui leur donne l'occasion de discuter du projet mais aussi, plus largement, de la réforme administrative menée au sein de l'administration pénitentiaire. Ces discussions permettent de

<sup>1586</sup> Dolowitz, D. et Marsh, D., « Who Learns What from Whom : a Review of the Policy Transfer Literature », *Political Studies*, 1996, p.344. Traduction proposée par Delpuch, T., « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art », *Questions de recherche du CERI*, 2008

D'autres termes sont employés pour qualifier ce processus. V. Russeil, S., « Transfert de politiques publiques », in Boussaguet, L. *et.al.*, *op.cit.*, p.642

<sup>1587</sup> Dolowitz, D. et Marsh, D., *op.cit.* ; Evans, M. et Davies, J., « Understanding Policy Transfer : A Multi-Level, Multi-Disciplinary Approach », *Public Admin.*, 1999 ; Dolowitz, D., et Marsh, D., « Learning from Abroad : The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making », *Governance*, 2000 ; Newmark, A.J., « An Integrated Approach to Policy Transfer and Diffusion », *RPR*, 2002 ; Evans, M., « At the Interface Between Theory and Practice – Policy Transfer and Lesson-Drawing », *Public Admin.*, 2006 ; le vol.10 de *PSR*, 2012; *etc.*

<sup>1588</sup> « A l'heure actuelle, leur principale faiblesse n'est pas, comme certains l'affirment, leur penchant excessif pour les explications de type néo-institutionnaliste, mais plutôt la tendance de nombreux auteurs à limiter leur ambition théorique à l'établissement de listes de questions de recherche et de typologies des transferts ». Delpuch, T., « Comprendre la circulation internationale... », *op.cit.*, p.164. V. aussi James, O. et Lodge, M., « The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research », *PSR*, 2003. Cependant, l'agenda de la recherche évolue quelque peu, comme le remarquent D. Benson et A. Jordan dans leur bilan, « What Have We Learned From Policy Transfer Research ? Dolowitz and Marsh Revisited », *PSR*, 2011. L'article de D. Stone, notamment, attire l'attention sur les transferts possibles de normes, idées et concepts. « Transfer Agents and Global Networks in the « Transnationalization » of Policy », *JEPP*, 2004.

<sup>1589</sup> V. le thème « La coopération administrative internationale » de la revue *RFAP*, 2001

<sup>1590</sup> V. Surel, Y., « Approches cognitives », in Boussaguet, L. *et.al.*, *op.cit.*, pp.90-98 ; Muller, P., « Référentiel », in Boussaguet, L. *et.al.*, *op.cit.*, pp.555-562

maintenir la cohérence entre le projet et la réforme administrative. Elles donnent surtout à deux spécialistes la possibilité d'échanger sur leur domaine commun de connaissances, certes d'un point de vue différent, mais avec des préoccupations qui se rejoignent. Les acteurs communiquent sur leur expérience, et, bien que ces interactions n'aient pas nécessairement de conséquences immédiates en termes de politiques publiques<sup>1591</sup>, elles sont source d'influence et de circulation des idées pénitentiaires.

« Beaucoup de questions sont des expériences. On ne prend pas un texte français que l'on copie avec écrit « République algérienne ». L'expérience c'est autre chose. Un travail plus pratique, qui s'explique avec une organisation du travail, un programme de formation, des moyens mis à la disposition ». *Entretien avec le directeur général de l'Administration pénitentiaire, Algérie, juin 2010*

« Nous agissons comme des éléments positifs : nous facilitons le changement. C'est mieux que d'arriver en donneurs de leçons. Ce type de projet apporte une méthode, pour les aider à s'appuyer sur leurs points forts pour développer certaines pratiques ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juillet 2011*

Ce type de socialisation a pour intérêt la réciprocité du cadre d'intervention<sup>1592</sup>, facteur de succès des échanges. Les acteurs apprennent en effet les uns des autres. Ils se trouvent dans une relation relativement horizontale, liée au fait qu'ils partagent les mêmes compétences. Comme il s'agit d'un échange entre spécialistes, la relation hiérarchique potentielle (par exemple entre le directeur de la DGAPR et le chef d'équipe), verticale, est compensée par l'horizontalité liée au partage de compétences. Si la compétence de tous est reconnue, une estime réciproque naît, et les interactions deviennent sources d'influence<sup>1593</sup>.

« Les problèmes des prisons sont identiques entre Etats. Ce qui diffère, ce sont les moyens et les textes qui légifèrent les prisons ». *Entretien avec le directeur général de l'Administration pénitentiaire, Algérie, juin 2010*

« La compétence des cadres algériens est un atout pour la réussite du projet. Ils ont fait beaucoup de visites, ils ont des connaissances. On peut discuter des sujets ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juillet 2011*

De telles discussions peuvent donc permettre un échange pragmatique et honnête sur la complexité de la gestion de l'administration pénitentiaire, dans lequel chacun part de ce qu'il connaît le mieux : sa propre expérience. L'échange peut mener, si du temps lui est consacré, à

---

<sup>1591</sup> Delpuech, T., « L'analyse des transferts internationaux... », *op.cit.*, p.46

<sup>1592</sup> Goldston, J.A., *op.cit.*

<sup>1593</sup> A noter que l'estime n'est pas toujours réciproque. Les experts peuvent adopter une attitude supérieure car ils considèrent posséder plus de compétences que leurs homologues locaux, et les bénéficiaires peuvent mépriser le savoir « inadapté » à la situation locale des experts. La personnalité des experts et leur capacité de réflexivité jouent un grand rôle dans la qualité des relations qu'ils nouent avec les bénéficiaires (directeur de l'administration, cadres, directeurs d'établissements, etc.). V. p.351 et 345.

la création collective de nouvelles méthodes et idées – par opposition à la reproduction de « bonnes pratiques » standardisées.

« J’ai eu l’occasion de diriger deux établissements qui étaient déjà ouverts. A chaque fois le directeur était viré et j’arrivais pour le remplacer, il y avait donc un problème. A chaque fois, c’était un problème d’ouverture [qui datait de la première ouverture de l’établissement]. J’ai expliqué ça au directeur de la DGAPR. Il m’a dit : - j’en ai ouvert quatre, j’ai toujours des problèmes avec les quatre. Je lui ai dit : - vous pouvez mettre en place une méthode d’ouverture accélérée si vous voulez moins de surpopulation, mais il faut de la méthodologie [...] » *Entretien avec le chef d’équipe du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

Il nous semble que le travail commun, ainsi que les visites d’étude et la rencontre de spécialistes étrangers, qui constituent d’autres instances de socialisation, sont des sources d’influence majeures, même si leurs effets ne sont pas nécessairement mesurables à court terme<sup>1594</sup>. Sur le temps long, ce sont, entre autres, des échanges de ce type qui ont permis la circulation des idées en matière pénale et pénitentiaire<sup>1595</sup>. Dans ce cadre, l’influence reste diffuse, et chaque interlocuteur retiendra des échanges des « traces » politiques, des pistes d’action publique, sur lesquelles construire une solution interne adaptée au contexte local. L’influence formelle des projets apparaît, par contraste, plus facilement mesurable, sans être pour autant plus importante.

**L’influence matérielle.** L’administration bénéficiaire reste maîtresse de ses choix. Aussi, il n’est pas évident que les expérimentations mises en œuvre par l’UAP soient finalement étendues, ou que les stratégies proposées par les experts soient effectivement appliquées. Les livrables constituent des propositions.

« C’est leur façon de procéder, de s’alimenter à toutes les sources et non pas à une source. On peut considérer que c’est bien. Sauf que, il me semble mais c’est un jugement intuitif, qu’en fait on ne tire pas les leçons de ces expériences, de ces gens qui viennent, de ces déplacements. C’est exploité, mais de manière ponctuelle. Ce n’est pas un objectif en soi, alors que ce serait un gros appui aux réformes ». *Entretien avec le chef d’équipe du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

---

<sup>1594</sup> V. Piana, D., « Unpacking Policy Transfer, Discovering Actors : The French Model of Judicial Education Between Enlargement and Judicial Cooperation in the EU », *French Politics*, 2007. L’auteur analyse, dans le cadre de l’élargissement de l’UE aux pays de l’Est, l’étendue des transferts dans le domaine de la formation judiciaire et leurs limites. Elle souligne l’importance des acteurs, ainsi que de l’effet de « *path dependence* », de dépendance au chemin emprunté, qui modulent l’imitation du modèle français de formation judiciaire par les PECO.

<sup>1595</sup> On l’observe avec la constitution de réseaux transnationaux de spécialistes, par exemple. V. *ibid.*



Il est cependant quelques cas dans lesquels les effets de l'assistance technique apparaissent visibles, voire mesurables. Lorsque les experts produisent une évaluation du secteur d'action publique, ils « encadrent » potentiellement les futures décisions politiques par la manière dont ils formulent les problèmes<sup>1596</sup>. Lorsque les experts proposent la réécriture d'un statut ou d'une loi, qui ne demande plus qu'une adoption politique, ou lorsque les experts proposent à l'administration bénéficiaire le transfert d'une solution d'action publique, le résultat pourra être un « copier-coller », une « recette » toute prête. Ainsi, la convergence législative et institutionnelle prévue dans les jumelages avec des Etats candidats peut représenter un transfert pur et simple des solutions prônées au sein de l'Union ou des modèles des Etats membres<sup>1597</sup>, ce qui est particulièrement visible dans le cas de la réglementation économique. En matière pénitentiaire, l'installation d'une base de données informatique – ou tout simplement de matériel informatique – pour recenser les détenus, par exemple, entraînera l'introduction d'une méthode de travail différente de celle qui existait auparavant. L'influence du projet, par le biais du transfert de solutions d'action publique, voire de simples outils et équipements, peut alors être considérée comme directe et entraînant des effets visibles<sup>1598</sup>.

Une telle affirmation nécessite d'introduire deux bémols. D'une part, le fait que des outils soient directement transférés ne nous apprend rien sur la manière dont ils vont être utilisés et appliqués, s'ils le sont. Le changement juridique, formel, ne s'accompagne pas nécessairement d'un changement des pratiques administratives. Oliver James et Martin Lodge montrent, à cet égard, que les transferts rencontrent les mêmes difficultés que toute réforme de l'action publique, et notamment le phénomène de dépendance au sentier emprunté

---

<sup>1596</sup> « La manière dont un problème est construit conditionne pour partie les manières pensables de le considérer et de le traiter ». Garraud, P., « Agenda/Emergence », in Boussaguet, L. *et.al.*, *op.cit.*, p.58

<sup>1597</sup> Mais il convient de nuancer et de distinguer les limites du transfert, v. Piana, D., *op.cit.*

<sup>1598</sup> Thierry Delpuch cite l'exemple du système judiciaire bulgare. En 1998, le gouvernement demande l'assistance de la Banque mondiale pour l'aider à concevoir une politique de réforme du système judiciaire. La Banque mondiale conduit une mission conjointe avec USAID, en octobre 1998, pour évaluer les dysfonctionnements et les besoins. « Les constats et les recommandations formulées par les experts internationaux à l'issue de cette mission constituent la principale contribution à la construction du problème de la réforme judiciaire en Bulgarie. Une grande partie des mesures adoptées au cours des années suivantes correspondent à des préconisations formulées dans ce premier rapport international » – d'autant que ce rapport international fournit plus de données que n'en possède le ministère de la Justice. Les experts européens travaillant sur l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne l'utilisent aussi comme source. Delpuch, T. et Vassileva, M., in Commaille, J. et Kaluszynski, M. (dir.), *op.cit.*, p.73

(*path dependence*)<sup>1599</sup>, qui contraint le changement. S'y ajoutent des difficultés supplémentaires, selon Yves Mény :

« Une première difficulté vient de la mauvaise compréhension ou d'une appréhension incomplète des conditions sociales dans lesquelles fonctionne une institution donnée. Les échecs en ce domaine sont innombrables et résultent de ce que, trop souvent, on importe la « lettre » des institutions ou des règles sans en avoir saisi l'esprit (ou sans pouvoir le recréer)<sup>1600</sup> ».

Ainsi, alors que toute réforme de l'action publique risque d'introduire des changements qui resteront formels et ne s'accompagneront que d'une modification minimale de la pratique des agents, les transferts aggravent ce risque, en ce qu'ils peuvent être inadaptés au contexte de réception. Dès lors, l'influence du transfert doit être nuancée.

D'autre part, non seulement le changement d'outils ne laisse pas présager de leur utilisation, mais encore, les outils transférés évoluent avec le transfert. Le but du transfert est en effet, selon Thierry Delpeuch, non de reproduire fidèlement le modèle, mais bien de répondre à un besoin en s'inspirant d'une solution d'action publique trouvée ailleurs<sup>1601</sup>. L'évolution est donc possible, d'autant que la solution transférée n'arrive pas sur un terrain vierge. De plus, « L'opération même de transplantation engage des processus de traduction, d'interprétation, d'emprunt sélectif, d'adaptation qui entraînent inmanquablement une mutation du modèle<sup>1602</sup> ». Le transfert dans un autre contexte culturel change le modèle. Aussi, les solutions d'action publique finalement mises en œuvre comportent une dimension originale et hybride plus ou moins forte.

L'influence des transferts doit donc être nuancée. Il existe bien des inspirations étrangères multiples, mais dont sont tirées des solutions nationales. Par ailleurs, on constate que l'influence peut diverger selon les ressources des bénéficiaires. Face aux pressions internationales en faveur du transfert ou de la convergence, la marge de manœuvre nationale

---

<sup>1599</sup> James, O. et Lodge, M., *op.cit.*, p.188. Cité aussi par Delpeuch, T., « L'analyse des transferts internationaux... », *op.cit.*, p.52. V. aussi Palier, B., « Path dependence (dépendance au chemin emprunté) », in Boussaguet, L. *et.al.*, *op.cit.*, pp. 411-419

<sup>1600</sup> Mény, Y. in Mény, Y. (dir.), *op.cit.*, p.31. Dominique Darbon parle pour sa part de « reproduction des formes sans leur substance, c'est-à-dire sans les principes, valeurs, croyances qui les fondaient dans leur fabrique sociale originale » (p.825). Il ajoute : « Les techniques importées de gouvernement sont vouées à l'échec – sauf à titre exceptionnel – parce qu'elles ne sont pas connectées à leurs fondements philosophiques et sont déconnectées de ceux dominant parmi les populations locales ». Darbon, D., « L'institutionnalisation de la confiance politique dans des sociétés projetées : du prêt-à-porter institutionnel à l'ingénierie sociale des formules politiques », in du Bois de Gaudusson, J. *et. al.* (dir.), *Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation, Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, 2007, p.837

<sup>1601</sup> Delpeuch, T., « L'analyse des transferts internationaux... », *op.cit.*, pp.54-55

<sup>1602</sup> *Ibid.*

dépend notamment de la vision politique du gouvernement bénéficiaire pour le secteur concerné. Dispose-t-il d'un modèle national qu'il souhaite développer, ou est-il en demande de « recettes » à appliquer ? Peter Hall souligne par exemple<sup>1603</sup> que les paradigmes politiques<sup>1604</sup> servent de cadre de décision pour le gouvernement, et lui confèrent une autonomie de décision dans le secteur concerné.

« Avec le concept de paradigmes de politiques publiques, on peut mieux comprendre les variations dans l'autonomie de l'Etat. [...] Les décideurs politiques sont vraisemblablement dans une position plus forte pour résister à la pression des intérêts sociétaux quand ils sont armés d'un paradigme cohérent<sup>1605</sup> ».

Ce qui nous rappelle le commentaire d'un gestionnaire de projets :

« On en revient toujours au problème qu'il n'y a pas de fil conducteur. Parce que la prochaine assistance qui viendra, ce sera peut-être des canadiens, des espagnols... Ce ne serait pas gênant si les bénéficiaires étaient attachés à un modèle à eux et qu'ils puissent dire « dans la réalité de notre pays on peut s'inspirer de tel exemple, pas de tel autre ». La réalité est différente : on prend tout ce qui vient et on additionne ». *Entretien avec un gestionnaire de projet dans une société privée, juin 2012*

La pression que Peter Hall attribue aux intérêts sociaux en compétition, se retrouve dans le cadre des projets de coopération internationale, dans lesquels des experts interviennent avec en tête leurs propres cadres d'analyse, auprès d'un Etat bénéficiaire pour lequel ces cadres ne sont pas nécessairement les mieux adaptés. La capacité d'influence, tout au moins formelle et matérielle, qu'auront les experts, dépend alors du paradigme gouvernemental. Si le gouvernement et l'administration de l'Etat bénéficiaire disposent d'une vision, d'une volonté claire et d'une connaissance approfondie du secteur d'action publique<sup>1606</sup>, alors le secteur en question sera moins sujet aux transferts et au « copier-coller », et les bénéficiaires pourront utiliser l'expérience étrangère comme une source d'inspiration. S'ils ne disposent pas de leur propre vision, ils auront tendance à accepter toutes sortes de transferts et de solutions clé en

<sup>1603</sup> Hall, P., « Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comp. Polit.*, 1993

<sup>1604</sup> Peter Hall s'intéresse au rôle des idées dans l'élaboration des politiques publiques. Il définit le paradigme de politique publique comme le cadre interprétatif qui guide les décideurs – y compris pour déterminer la nature des problèmes dont ils doivent s'occuper. Ce cadre comprend les idées et les standards qu'ils ont en tête, sans la plupart du temps les remettre en question. Peter Hall rapproche ce paradigme des paradigmes scientifiques identifiés par Thomas Kuhn. *Ibid.*, p.279

<sup>1605</sup> *Op.cit.*, p.290. En V.O. : « With the concept of policy paradigms, then, we can better understand variations in the autonomy of the state [...]. Policymakers are likely to be in a stronger position to resist pressure from societal interests when they are armed with a coherent policy paradigm »

<sup>1606</sup> L'information peut devenir un argument majeur des experts, face à un gouvernement qui ne connaît pas précisément la situation administrative de son propre pays. Les statistiques, par exemple, manquent dans de nombreux Etats. V. p.ex. Delpeuch, T. et Vassileva, M., in Commaille, J. et Kaluszynski, M. (dir.), *op.cit.*, p.80 : « Les *Judicial Reform Index* et les *Legal Profession Reform Index* [...] confèrent aux Américains une forte capacité d'influence sur les autorités bulgares, qui ne disposent pas, pour leur part, d'instruments équivalents d'observation et d'analyse de la situation dans les institutions du pays »



main. D'autres facteurs interviennent également, tels que la puissance de la conditionnalité (dans le cas du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, par exemple), ou encore la volonté politique du bénéficiaire d'exercer sa souveraineté. Dans tous les cas, l'outil transféré diffèrera, dans son essence et dans son utilisation, du modèle initial : ainsi, la marge de manœuvre du bénéficiaire ne disparaît jamais. La vision mécaniste du changement social dont est teintée l'assistance technique apparaît bien naïve<sup>1607</sup>.

L'étude des effets de l'assistance technique nous montre donc que ceux-ci peuvent avoir de l'influence sur les idées en matière d'action publique, et il s'agit alors d'une influence diffuse et difficilement mesurable, mais bien présente ; sur les pratiques, par la formation par exemple ; ou encore qu'ils peuvent conduire à des transferts de solutions d'action publique. Cependant, dans ce dernier cas, l'outil importé est réinterprété, y compris par les agents en charge de l'utiliser<sup>1608</sup>. Les effets de l'assistance technique ne peuvent donc être que modestes, d'autant qu'ils interviennent principalement sur les aspects formels des institutions, dans une logique d'ingénierie juridique<sup>1609</sup>. Il nous semble que les experts peuvent en réalité difficilement influencer sur l'écart entre les normes et la pratique – ce qu'ils souhaitent faire en matière de réforme administrative – car cet écart ne peut se résoudre par de l'ingénierie institutionnelle de moyen terme. Ils ont alors tendance à se contenter d'agir sur les aspects formels des institutions, où le changement est plus visible, bien qu'il ne modifie pas pour autant les pratiques concrètes.

## **§ 2 – Les limitations intrinsèques de l'assistance technique**

Il ne faut pas prêter aux projets de développement en matière administrative une influence plus importante qu'ils n'en ont réellement. En définitive, ce sont les décideurs de l'Etat bénéficiaire, placés au sommet de la hiérarchie politico-administrative, qui assureront ou non une véritable appropriation des outils proposés par les experts, une traduction de ces outils dans l'administration<sup>1610</sup>. Etant données les conditions de production de l'expertise, il n'est pas certain que ces outils seront mobilisés et diffusés à tous les échelons de l'administration.

---

<sup>1607</sup> Delpuech, T. et Vassileva, M., in Commaille, J. et Kaluszynski, M. (dir.), *op.cit.*, pp.81-82

<sup>1608</sup> Surtout si l'outil importé menace leur pouvoir ou leurs ressources. V. p.ex. Delpuech, T. et Vassileva, M., in Commaille, J. et Kaluszynski, M. (dir.), *op.cit.* ; Piana, D., *op.cit.*

<sup>1609</sup> Hall, P., *op.cit.*, p.83

<sup>1610</sup> Lascoumes, P., « Traduction », in Boussaguet, L. *et.al.*, *op.cit.*, pp.632-640

L'influence de l'aide sur le changement social et politique apparaît intrinsèquement limitée (1). S'il existe effectivement une influence de personne à personne par les projets d'assistance technique en matière de réforme pénitentiaire, les effets concrets restent modestes, dès lors que l'on ne s'arrête pas au changement formel (au changement des textes, par exemple), mais que l'on intègre la pratique administrative à la réflexion. Nous sommes ici confrontés aux limites de la logique de l'ingénierie institutionnelle pour agir sur la société (2).

### **1. Une influence restreinte sur le changement politique**

L'assistance technique et l'aide au développement ne peuvent initier le changement social et politique, ce qu'illustre le paradoxe de la notion d'appropriation mise en avant par les principaux donateurs.

**Le degré du changement.** Peter Hall, dans son étude du changement dans les politiques publiques, basée notamment sur l'exemple des transformations de la politique économique en Grande-Bretagne, a modélisé une approche en trois niveaux de changement – ce qui évite l'opposition binaire changement / continuité<sup>1611</sup>. Selon cet auteur, l'élaboration d'une politique publique implique trois variables : des finalités, qui guident la politique, des instruments ou techniques utilisés pour atteindre ces buts, et des modalités de mise en œuvre des instruments. Le changement des politiques publiques peut être modélisé en trois niveaux. Un changement de « premier ordre » ne concerne que les modalités de mise en œuvre des instruments. Un changement de « deuxième ordre » implique que les instruments et les modalités de mise en œuvre soient modifiés, quand les finalités restent les mêmes. Un changement de « troisième ordre » ajoute à ces modifications, une évolution des finalités mêmes, c'est-à-dire des principes fondamentaux et des paradigmes des politiques publiques. Le changement de troisième ordre est plus rare. Dans le cas étudié par l'auteur<sup>1612</sup>, il est le résultat d'événements particuliers, d'échecs attribués à l'ancien paradigme, et d'un débat de société impliquant non seulement les techniciens, mais aussi les politiciens, les médias, les électeurs et les marchés financiers. Avec ce modèle, Peter Hall met en évidence « le caractère

---

<sup>1611</sup> Comme le souligne Pierre Lascoumes, qui utilise le modèle de Peter Hall pour étudier le changement institutionnel à l'aune de l'exemple pénitentiaire. Lascoumes, P., « Ruptures politiques et politiques pénitentiaires, analyse comparative des dynamiques de changement institutionnel », *Dév. et soc.*, 2006, p.407. Le développement de notre paragraphe reprend ses expressions pour traduire les termes de P. Hall.

<sup>1612</sup> Peter Hall donne l'exemple du tournant économique vécu par la Grande-Bretagne entre 1976 et 1989, avec le passage du mode keynésien au mode monétariste de régulation macroéconomique. Hall, P., *op.cit.*, p.279

indissociable des trois niveaux de changement. Il doit y avoir des transformations simultanées des trois composantes des politiques publiques (paradigme, programme politique, mode opérationnel) pour qu'interviennent des changements de fond<sup>1613</sup> ». En Algérie, on peut considérer que la volonté de mettre en œuvre une politique de réinsertion des détenus, intervenue à la suite d'événements politiques difficiles et inscrite dans la loi de 2005, apparaît comme un changement de troisième ordre ; cependant, ce changement est récent et n'affecte que très progressivement les instruments et les modalités de mise en œuvre de la politique pénitentiaire. Comme le remarque Pierre Lascoumes à l'aide des exemples pénitentiaires de la Russie et de l'Afrique du Sud,

« Un changement de paradigme ne se suffit pas à lui-même. S'il n'est pas décliné en programme de politique publique et opérationnalisé par un ensemble de mesures concrètes et mises en œuvre, il n'y a qu'un changement de surface et le nouveau paradigme se dissout en écran de fumée<sup>1614</sup> ».

La réforme doit donc s'efforcer d'inclure les trois niveaux.

Tout ceci appelle un constat. Si un projet d'assistance technique peut soutenir le changement, l'accompagner en introduisant des réflexions sur le lien entre les trois niveaux de changement, ses acteurs n'ont pas les capacités institutionnelles ni opérationnelles pour conduire la réforme. D'autant qu'un véritable changement implique des modifications dans les trois niveaux, y compris les paradigmes, qui évoluent sur le temps long et en raison de circonstances politiques et sociales bien plus vastes qu'un simple volontarisme technique et politique<sup>1615</sup>. Le projet d'assistance technique est un travail d'expertise qui participe à la circulation des idées pénitentiaires et à la concrétisation du changement, mais ne peut le conduire.

**Changement formel, changement réel.** De plus, on sait que les Etats bénéficiaires subissent une certaine pression pour accueillir un projet de réforme pénitentiaire, comme d'autres projets visant à améliorer la protection des droits de l'homme sur leur sol. Dès lors, ce n'est pas parce qu'ils acceptent l'installation d'un projet, qu'ils s'avèrent prêts à modifier les politiques publiques dans le secteur d'action publique concerné. D'après le ton emphatique adopté par les textes de l'Union européenne, il semblerait que les acteurs européens

---

<sup>1613</sup> Lascoumes, P., *op.cit.*, p.417

<sup>1614</sup> *Ibid.*

<sup>1615</sup> Nathalie Tocci remarquait ainsi, à propos de la PEV : « The political and economic problems encountered within the willing neighbours are such that the ENP [PEV] can at most work at the margins of the monumental transformation endeavours present on the ground ». Tocci, N., « Can the EU Promote Democracy and Human Rights Through the ENP ? », in Cremona, M. et Meloni, G. (dir.), *op.cit.*, p.29



considèrent qu'un Etat qui accepte l'arrivée d'un projet souhaite introduire un changement de fond. Mais les circonstances dans lesquelles l'Etat en question a accepté ce projet, sous contrainte, montrent en réalité une tendance des acteurs européens à forcer le changement. Les conséquences sont sévères, puisque l'Union encourage en fait les Etats bénéficiaires à une appropriation formelle du discours du changement<sup>1616</sup> – ou de la stabilité, comme le montre l'exemple analysé par Béatrice Hibou ci-dessous –, sans pour autant que les pratiques<sup>1617</sup> ou les fondamentaux ne changent de manière durable<sup>1618</sup>.

« Utiliser les mêmes mots ne veut pas dire en effet partager la même vision, poursuivre le même objectif et encore moins parler de la même chose. L'ambivalence de la « stabilité » a permis au gouvernement tunisien d'énoncer ses politiques publiques dans un vocabulaire homologué par ses bailleurs de fonds tout en soumettant celles-ci aux logiques internes et propres au pouvoir politique<sup>1619</sup> ».

Béatrice Hibou remarque à cet égard que les bailleurs de fonds ne sont pas dupes. Mais tant que les intérêts des bailleurs et de l'Etat partenaire apparaissent convergents, et que ce dernier sait gérer l'aide au développement, alors la coopération continuera à un rythme soutenu. L'ambiguïté des termes à laquelle fait référence Béatrice Hibou constitue une ressource pour les acteurs de la négociation, puisqu'elle leur permet de s'accorder sur la définition d'un projet de coopération au développement, que chacun peut ensuite comprendre comme il le souhaite<sup>1620</sup>. La question de l'adoption effective des objectifs du projet, de ses effets concrets, de l'ampleur des changements, ne constitue pas un enjeu majeur pour les acteurs européens, puisque, pour eux, le succès du projet ne sera pas défini à cette aune.

Ainsi, les véritables changements de politiques publiques nécessitent une volonté politique et un contexte favorable ; et s'inscrivent dans le long terme. Si la coopération au développement et ses projets forcent cette évolution, ils ne serviront qu'à favoriser un changement de langage

---

<sup>1616</sup> Hibou, B., « Les marges de manœuvre d'un « bon élève »... », *op.cit.* ; Schlumberger, O., « Rents, Reforms and Authoritarianism... », *op.cit.*, p.55 ; Kienle, E., in Schlumberger, O. (dir.), *op.cit.*, p.232

<sup>1617</sup> Freyburg, T., Lavenex, S. *et.al.*, « EU promotion ... », *op.cit.*

<sup>1618</sup> V. p. ex. Juncos, A., *op.cit.*

<sup>1619</sup> Hibou, B., « La Tunisie d'après le 14 janvier et son économie politique et sociale. Les enjeux d'une reconfiguration de la politique européenne », *Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme*, 2011, p.33

<sup>1620</sup> Ceci a été observé par plusieurs auteurs concernant l'Etat de droit, v. p.ex. Stephenson, M., « A Trojan Horse Behind Chinese Walls ? Problems and Prospects of US-Sponsored 'Rule of Law' Reform Projects in the People's Republic of China », *Harvard CID Working Papers*, 2000 ; Choukroune, L., « Chine-OMC: l'Etat de droit par l'internationalisation », *ADI*, 2002. A l'inverse, Petr Kratochvil montre la résistance des élites russes aux normes portées par l'Union européenne, Kratochvil, P., « The Discursive Resistance to EU-Enticement : The Russian Elite and (the Lack of) Europeanisation », *Europe-Asia Studies*, 2008

au sein du gouvernement de l'Etat bénéficiaire, et un « découplage » entre la législation (que l'Etat fera évoluer) et la réalité de la pratique administrative<sup>1621</sup>.

**L'appropriation.** Durant la mise en œuvre du projet, l'UAP élabore des outils et se pose ensuite la question de la transmission de ces outils. Les experts ont en effet tendance à considérer que l'appropriation des résultats du projet (livrables et propositions stratégiques) par les bénéficiaires constitue une étape du processus, qui ne débute qu'à la suite de leur intervention.

« Il n'y a qu'un travail qui manque, enfin, qu'il faut développer dans la phase suivante, c'est... tous ces outils, qu'on travaille sur l'appropriation. Sinon ils resteront juste de beaux outils ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

« Il ne suffit pas de recevoir un produit, il faut se l'approprier. C'est une des grosses difficultés, ce travail d'intégration de la proposition. Ça nécessite des contacts privilégiés avec les utilisateurs directs ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juillet 2011*

On observe un certain repli de l'UAP sur son travail, dans un premier temps, alors que dans un second temps interviendrait « l'appropriation », comprise par les experts comme le moment où les autorités bénéficiaires vont se saisir des outils qu'ils ont créés pour les diffuser ou les exploiter. Or, la question de l'appropriation est au cœur même de la réforme administrative, et doit être prise en compte tout au long du processus. D'une part, si les experts espèrent fournir des outils adaptés, ils ne peuvent faire l'économie d'un dialogue très régulier avec l'administration centrale et les fonctionnaires de terrain. D'autre part, la question de l'appropriation se pose pour toute réforme administrative, si l'on entend par là l'appropriation de la réforme par les agents d'exécution, *in fine* responsables de son application sur le terrain<sup>1622</sup>. Lorsque le gouvernement décide d'introduire un changement

---

<sup>1621</sup> Tina Freyburg, Sandra Lavenex *et.al.* remarquent, à propos de la promotion européenne de la gouvernance démocratique dans le voisinage, que les administrations des Etats bénéficiaires sont prêtes à modifier leur législation, mais pas à l'appliquer. Elles concluent : « Our findings strongly resemble the 'decoupling' effects of institutionalization (Meyer and Rowan 1991 : 57). When faced with external pressures to conform to a strong standard of legitimacy in their institutional environment, organizations adapt their formal rule structures in order to demonstrate good faith. At the same time, however, 'implementation is neglected, and inspection and evaluation are ceremonialized' (Meyer and Rowan 1991 : 58). Organizations seek to decouple their internal activities from their formal structures in order to preserve those old ways of behaviour that correspond to their internal interests and needs. This mirrors exactly the gap between the adaptation of legislation and its non-application that we observe in the promotion of democratic governance ». Freyburg, T., Lavenex, S. *et.al.*, « EU promotion ... », *op.cit.*, pp.928-929

<sup>1622</sup> Parmi les origines de la réflexion spécifiquement axée sur la mise en œuvre des politiques publiques, on peut citer l'ouvrage de Jeffrey Pressman et Aaron Wildavsky, dont la recherche est née du constat empirique qu'il existe un décalage entre les objectifs d'une politique publique et ses résultats concrets. Pressman, J., et Wildavsky, A., *Implementation*, 1973. Les ouvrages de sociologie de l'action publique comportent à présent d'importants développements sur la mise en œuvre – bien que la frontière entre la phase de formulation et la

dans le fonctionnement administratif, se pose en effet la question de la réception de cette décision par les fonctionnaires chargés de mettre en œuvre les mesures adoptées, de la façon dont ils perçoivent ces changements<sup>1623</sup>. Ces fonctionnaires exercent l'activité administrative concrète et détiennent par là une capacité d'accélération ou de blocage de la réforme, ou tout au moins une certaine marge de manœuvre<sup>1624</sup>, en fonction de leur perception de l'opportunité du changement. On pense notamment aux réformes qui menacent leur position dans le champ concerné<sup>1625</sup>. La sociologie des organisations<sup>1626</sup> a mis en lumière, à partir des années 1960, ces espaces d'autonomie dont disposent les acteurs, soulevant, selon une réflexion plus appliquée reprise notamment par les recherches en management, la question de la coopération et de l'adhésion aux réformes<sup>1627</sup>.

Ce que montrent ces chercheurs, c'est que la coopération passe par la participation. Il s'avère nécessaire d'impliquer les fonctionnaires concernés dans l'élaboration même de la réforme, de la détermination des besoins, aux méthodes permettant de diffuser et mettre en œuvre la réforme, afin d'assurer une application effective de celle-ci. Dans le cas des projets pénitentiaires, les outils élaborés par les experts vont concerner non seulement l'administration centrale, les « cadres », mais aussi et surtout les directeurs d'établissements pénitentiaires, les personnels de surveillance et les personnels chargés de la réinsertion – ceux que nous qualifions de « fonctionnaires de terrain ».

« Un élément qui doit être changé, c'est la situation du personnel. Comment fidéliser les psychologues, par exemple. Ce sont pour beaucoup des femmes, en sortie d'école, qui vont se marier. Elles travaillent loin de chez elles et dorment en dortoir. Donc elles ne restent pas employées très longtemps... ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juillet 2011*

---

phase de mise en œuvre d'une politique ne soit pas toujours claire. V. p.ex. Mégie, A., « Mise en œuvre », in Boussaguet, L. *et.al.*, *op.cit.*, pp.343-359 ; Hassenteufel, P., *Sociologie politique : l'action publique*, 2011, chap.4 : « La mise en œuvre » et chap.9 : « Les changements dans l'action publique » ; Lascoumes, P. et Le Galès, P., *Sociologie de l'action publique*, 2012, chap.2 ; De Maillard, J. et Kübler, D., *Analyser les politiques publiques*, 2009, chap.3

<sup>1623</sup> Chevallier, J., « Les orientations nouvelles des politiques de réforme administrative en France », *Pyramides*, 2010, pp.28 et s.

<sup>1624</sup> Dans la limite du respect de l'Etat de droit, du contrôle bureaucratique, et de la surveillance exercée par leurs collègues. V. Chevallier, J., *Science administrative, op.cit.*, p.366

<sup>1625</sup> Dezalay, Y. et Garth, B., *La mondialisation des guerres de palais : la restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique latine entre notables du droit et « Chicago boys »*, 2002

<sup>1626</sup> V. not., l'ouvrage de Crozier, M. et Friedberg, E., *L'acteur et le système*, [1977] 1992, et les travaux de recherche du Centre de sociologie des organisations, fondé par Michel Crozier.

<sup>1627</sup> V. Saussois, J.-M. (dir.), *Les organisations, état des savoirs*, 2012, dont Entretien avec Michel Crozier, « Une méthode démocratique pour transformer l'organisation » ; Bernoux, P., *Sociologie du changement dans les entreprises et les organisations*, 2010, not. pp.328 et s.



La question de l'appropriation nécessite d'être posée dès le lancement du projet. Ainsi, dans le projet Justice II, certaines tentatives ont été menées, dans la mesure des moyens de l'UAP. Les experts ont conduit des « *focus groups* » avec des personnels algériens, par métiers, afin de déterminer collectivement en quoi consiste leur activité, pour contribuer à définir les différents métiers au sein de l'administration pénitentiaire. Ces travaux collectifs participent de l'activité de renforcement du statut du personnel pénitentiaire.

« Nous avons mis en place un référentiel métier, comme le prévoyait la convention de financement [...] Ce référentiel doit être réalisé de manière participative. En Algérie nous avons monté six groupes pour travailler sur des métiers précis. Le référentiel permet de recruter, de sélectionner, et de perfectionner ». *Chef d'équipe, Réunion des membres de l'UAP du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

Les experts ont également mené une enquête épidémiologique par questionnaire et analyse des archives, afin de recenser les risques sanitaires auxquels est exposé le personnel pénitentiaire. Les experts détiennent le pouvoir de faire remonter l'information du terrain vers l'administration centrale, améliorant ainsi la connaissance des cadres de l'administration centrale. Il s'agit là d'un rôle important, dont ils ne peuvent cependant pas toujours se saisir, car leur accès à l'information est extrêmement variable.

De plus, les experts sont placés au service de l'administration centrale, dont dépend le sort de leurs propositions. La transmission de la réforme à tous les échelons de l'organisation administrative reste le fait de l'administration. Pour que la réforme modifie non seulement les textes, mais aussi la pratique des agents, l'administration doit prendre en compte cette question de l'appropriation et de la transmission, et ce, dès l'élaboration de *son* programme de réforme.

« Au bout du compte, je pense que la grosse difficulté c'est que le vrai sens des réformes n'arrive pas assez rapidement au plus près du terrain. Quand je parle du terrain je parle des personnels comme des détenus. Ce fameux écart à la règle, quoi ». *Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juin 2010*

C'est donc l'administration qui, en dernier lieu, détient la capacité de réduire l'écart entre les textes et la pratique pénitentiaire. Les experts peuvent l'assister, s'ils ont une connaissance assez solide des besoins du terrain, mais leur fonction est limitée. Notons d'ailleurs que, dans le discours des autorités bénéficiaires, comme dans celui des experts, les agents locaux

restent souvent des récipiendaires, plus que des acteurs potentiels de la réforme<sup>1628</sup>, ce qui ne favorise pas un changement durable et profond des pratiques administratives.

## **2. Les lacunes politiques de l'ingénierie institutionnelle**

Enfin, il convient d'élargir la réflexion autour de l'appropriation et du changement en matière de réforme administrative, en déplaçant la focale d'un secteur d'action publique (le secteur pénitentiaire, dans notre étude) à l'action publique dans son ensemble. Sur ce point, on observe rapidement les limites de l'ingénierie institutionnelle qu'utilisent les projets d'assistance technique, surtout quand ils proposent un transfert de solutions d'action publique.

**La place de la démocratie.** Tout d'abord, l'ingénierie institutionnelle que supposent les projets d'assistance technique porte en elle un certain amoindrissement du processus démocratique, car les acteurs européens et les experts abordent l'objet de la coopération d'un point de vue essentiellement technique. De cette coopération naît une discussion entre spécialistes, dans laquelle le cadre juridique d'intervention de l'administration peut apparaître comme un instrument somme toute assez rigide et contraignant. L'évolution du cadre juridique – l'adoption d'une loi – est alors envisagée comme une formalité dont on ne peut parfois pas faire l'économie<sup>1629</sup>, et l'Assemblée parlementaire comme une simple chambre d'enregistrement pour un texte qui sera parfois un pur « copier-coller ».

La place accordée au Parlement nous rappelle les aléas du processus d'élargissement aux PECO. La conditionnalité sur laquelle était basé le processus a nécessité de la part des Etats candidats un travail immense d'absorption de l'acquis communautaire.

« En pratique, tout le processus de négociation a été géré par l'exécutif, aux dépens des législatures nationales. Les règlements ont été mis en application sous le poids d'une énorme pression, sans prendre assez de temps ou faire assez d'efforts de consultations lorsque cela était nécessaire. Les gouvernements locaux ou régionaux ont été mis de côté, ainsi que les organisations de la société civile. Dans ce sens [...], l'intégration au sein de l'UE a contrecarré la démocratisation des Etats en voie d'accession<sup>1630</sup> ».

---

<sup>1628</sup> L'accent mis sur la formation illustre aussi cette tendance : la formation se déroule de manière hiérarchique et *top-down*, et tolère ou favorise une attitude passive de la part des personnes formées, conduisant à un apprentissage relativement superficiel.

<sup>1629</sup> Rappelons que, dans le projet Justice II, le bénéficiaire ne voulait pas de changement législatif ou réglementaire.

<sup>1630</sup> De Ridder, E., Schrijvers, A. et Vos, H., in Orbie, J. (dir.), *op.cit.*, p.251. En V.O. : « In practice, the whole negotiating process was handled by the executive, at the expense of the national legislatures. The regulations

La Commission européenne a beaucoup appelé au consensus politique autour de l'accession dans les Etats candidats, ce qui, associé au rythme intense des démarches d'accession, a conduit les parlementaires à une fonction de « marionnettes<sup>1631</sup> », et n'a pas favorisé de discussion politique interne autour de la manière dont s'approprier l'acquis. Enfin, ces éléments illustrent aussi la culture bureaucratique de la Commission européenne, qui préfère s'adresser à ses homologues et travailler avec eux<sup>1632</sup>. Le processus démocratique requiert du temps et la possibilité d'exprimer des opinions divergentes, ce qui peut aller contre la logique d'efficacité administrative qui conduit le processus d'élargissement, tout comme l'assistance technique.

**La compréhension du contexte politico-social.** Yves Mény notait, à propos de la communauté épistémique des juristes à l'origine depuis bien longtemps de la circulation internationale d'innovations juridiques<sup>1633</sup> :

« Ce rôle missionnaire n'est pas sans danger car il peut créer d'amères illusions en donnant à croire ou penser que la technologie juridique suffit à régler les problèmes de la société politique ou que les manipulations technologiques peuvent être opérées dans l'indifférence des conditions économiques ou sociales<sup>1634</sup> ».

Il s'agit en effet pour les experts d'assistance technique de parvenir, non seulement à connaître, mais à comprendre la société politique concernée, pour fournir une intervention qui soit utile tant au gouvernement qu'à la société dans son ensemble. L'assistance technique intervient dans un système politique autre, même s'il comporte des traits formels connus. Ainsi, les sociétés africaines étudiées par Dominique Darbon, sont caractérisées par leur pluralisme juridique<sup>1635</sup>. Comme le souligne l'auteur, les réflexions autour de la gouvernance

---

were implemented under great pressure, with insufficient time or effort to consult where necessary. Local and regional governments were sidelined, as were civil society organisations. In this way, according to some scholars (Korkut 2002 ; Hughes *et.al.* 2004 ; Lewis 2004, 162) integration into the EU even counteracted democratisation of the CEE accession countries ».

<sup>1631</sup> De Ridder, E. *et.al.* in Orbie, J. (dir.), *op.cit.*, p.252 ; Grabbe, H., *op.cit.*, pp.1016-1017

<sup>1632</sup> V. l'exemple de la Pologne, cité par De Ridder, E. *et.al.*, in Orbie, J. (dir.), *op.cit.*, pp.252-253.

<sup>1633</sup> « Le marché est énorme, la concurrence déchaînée, les produits multiples, les démarcheurs nombreux et actifs (cf. l'analyse de R. Dorandeu). Il n'est que de constater l'énorme succès qu'ont connu des innovations comme celle des Déclarations ou préambules constitutionnels, des cours constitutionnelles, de l'ombudsman ou des autorités indépendantes, pour mesurer l'ampleur, la variété, et l'activisme de cette communauté épistémique particulière seulement divisée par l'existence de plusieurs systèmes juridiques dominants (*common law*, *civil law*) ». Mény, Y., in Mény, Y. (dir.), *op.cit.*, p.23

<sup>1634</sup> *Ibid.*

<sup>1635</sup> « Legal pluralism is the coexisting structure of different legal systems under the identity postulate of legal culture in which three combinations of official and unofficial law, indigenous and transplanted law, and legal rules and legal postulates are conglomerated into a whole by the choice of a socio-legal entity ». Chiba, M., « Other Phases of Legal Pluralism in the Contemporary World », *Ratio Juris*, n°11, 1998, cit. par Darbon, D., in du Bois de Gaudusson, J. *et.al.* (dir.), *op.cit.*, p.833. Dominique Darbon ajoute : « Cela signifie qu'il ne s'agit plus de faire une différence de nature entre ces règles de droit produites et acceptées par l'Etat d'une part et ces



en Afrique ne peuvent pas faire l'économie de ce pluralisme juridique, ni de la question de la confiance politique chez les gouvernés<sup>1636</sup>.

« Pourquoi la confiance dans le système de régulation politique étatique n'a-t-elle pas cessé de se détériorer ? Est-ce uniquement une question de mauvaise gestion, d'inefficacité et d'inefficience, de non « *delivery* »<sup>1637</sup>, comme le postulent les techniciens ou ne serait-ce pas, au moins en partie, le résultat de l'incapacité d'appropriation réciproque des dominants et des dominés autour d'une formule politique unique ?<sup>1638</sup> [...] »

Le pluralisme normatif signifie qu'une pluralité de systèmes de normes coexistent, qu'ils peuvent être unifiés ou non, placés dans un rapport hiérarchique ou non, et que les citoyens sont susceptibles selon le modèle du « *forum shopping* » de les utiliser alternativement mais aussi de les « assembler » et de les cumuler. Cette notion permet de confirmer nombre d'analyses très classiques des sociétés africaines proposées par les anthropologues [...] ou des politistes. Il s'agit d'une perception réaliste, fondée et informée par les pratiques quotidiennes du politique et du social, c'est-à-dire par les produits quotidiens de la fabrique sociale à l'œuvre **et non plus une conception de ce qui devrait être**. Cette conception permet surtout de reprendre la question de la construction de la confiance politique, du *trust*, en se défaisant de l'idéologie du progrès et de ses avatars développementaliste ou culturaliste et en ouvrant un ensemble de nouvelles perspectives<sup>1639</sup> ».

Une telle réflexion implique de repenser totalement la logique de l'assistance technique, marquée par l'ingénierie institutionnelle. La logique qui prévaut s'appuie en effet généralement sur l'écart entre « ce qui est » et « ce qui devrait être »<sup>1640</sup>. Mais elle laisse peu de place à la compréhension précise de l'utilité sociale et de la légitimité des mécanismes de régulation, y compris les mécanismes informels, effectivement à l'œuvre dans la société observée. Elle pousse les experts à raisonner à partir d'un modèle, représentant « ce qui devrait être », que ce modèle soit basé sur les lois en vigueur dans le pays en question – et souvent déconnectées fortement de la pratique administrative<sup>1641</sup> – ou sur l'expérience

---

autres règles de droit qui ne sont pas produites par lui et participent de la régulation de la société souvent en utilisant des référents et principes contradictoires. Tous ces systèmes contribuent à la structuration et à la régulation de l'ensemble politique et en tant que tels entrent en contact et en conflits dans le processus de production global d'un ordre politique ».

<sup>1636</sup> Dominique Darbon débute son propos par une réflexion sur les fondements de l'ordre politique. L'institutionnalisation du pouvoir politique suppose la contrainte, mais aussi l'acceptation de cette contrainte – autrement, « le pouvoir est nu et l'ordre politique illusoire ». L'auteur cite Julian Freund : « Cela signifie que la dialectique du commandement et de l'obéissance enveloppe un consensus, lui-même fondé sur la crainte ou la confiance » (Freund, J., *L'essence du politique*, 2004 [1965], p.217) Ainsi naît l'ordre politique stabilisé, qui « n'existe qu'à travers une formule de légitimation de l'autorité, quelle qu'elle soit [...], dont aucune société humaine n'a réussi jusqu'à ce jour à se dispenser ». p.823

Dominique Darbon ajoute, concernant l'aide internationale : « La confiance, cette allégeance qui transforme un sujet en citoyen et qui lie les citoyens entre eux n'a pas été considérée comme objet majeur de réflexion ». p.828. Les bailleurs pensent qu'elle naîtrait « naturellement » des transferts d'institutions. Darbon, D., *op.cit.*

<sup>1637</sup> *Delivery* signifie livraison, prestation. On comprend, en l'espèce, que l'Etat ne fournit pas les services attendus.

<sup>1638</sup> Darbon, D., in du Bois de Gaudusson, J. *et.al.* (dir.), *op.cit.*, p.831

<sup>1639</sup> *Op.cit.*, p.834. Nous soulignons.

<sup>1640</sup> On retrouve cette même logique dans les documents de programmation européens.

<sup>1641</sup> On pense au cas des Etats anciennement colonisés, qui continuent à s'inspirer fortement des institutions de l'Etat colonisateur, et dont les agents sont très attachés au formalisme juridique, alors même que la pratique est tout à fait différente de ce que contiennent les textes.

professionnelle de l'expert qui conduit l'assistance<sup>1642</sup>. La pluralité des mécanismes de régulation n'entre pas en ligne de compte, ce qui introduit une compréhension incorrecte, à la fois de « ce qui est », et de « ce qui pourrait être ». Enfin, l'assistance technique ne sort pas du cadre prescriptif de « ce qui devrait être » pour inventer une proposition sur mesure, plus proche des besoins et du contexte d'intervention concerné<sup>1643</sup>.

Bien que l'assistance technique prétende s'attaquer à des problématiques aussi vastes que la gouvernance, la légitimité ou les droits de l'homme, elle ne peut en fait que fournir des pansements techniques, permettant d'améliorer de manière relativement temporaire le fonctionnement d'une institution, tout en courant le risque d'accroître le fossé entre les institutions formelles et les mécanismes informels – et, dès lors, les problèmes de légitimité et les difficultés de gouvernance.

Ainsi, les Etats bénéficiaires acceptent des projets en matière de droits de l'homme plus qu'ils ne les demandent, ce qui participe de l'incitation équivoque de l'Union européenne : alors qu'elle souhaite soutenir la réforme administrative au profit des droits de l'homme, elle soutient surtout une réforme formelle, qui ne permettra pas un changement profond de l'action publique. L'assistance technique ne peut en réalité provoquer le changement, qui nécessite un contexte social favorable et un travail de long terme. Quant à soutenir le changement social et politique, ou encore la stabilisation de l'ordre politique, l'assistance technique apparaît limitée par son fort biais en faveur de l'ingénierie institutionnelle, peu à même de répondre aux défis de la complexité sociale et politique.

---

<sup>1642</sup> On peut ajouter les normes, « Démocratie, Etat de droit et droits de l'homme », qui participent au modèle, en tant que cadre de réflexion dans lequel le modèle est façonné et trouve sa justification.

<sup>1643</sup> Géraldine Brausch souligne, concernant les modèles, « On ne réalise jamais un modèle ». Elle ajoute au détour d'une note : « On pourrait se demander si rater n'appartient pas à la logique même de l'efficacité dans sa version classique. Une action qui rate, qui est en échec, ne peut l'être qu'à l'horizon d'objectifs préalablement fixés et vers lesquels tous les moyens sont mis en œuvre. Si les disciplines ratent sans cesse, c'est précisément parce qu'elles activent un modèle idéal. Une action non dirigée (par un modèle) ne pourrait pas être en échec ». Brausch, G., *op.cit.*, p.101. V. aussi ses développements sur la pensée chinoise, qui aborde le réel d'une manière très différente de la rationalité occidentale, ainsi que Pieret, D., « Efficacité et efficience selon François Jullien », *Dissensus*, 2011

## **Conclusion du chapitre 2**

Il convient ainsi d'adopter à l'égard des projets d'assistance technique en matière de réforme administrative un regard lucide, capable de reconnaître les limites de ce type de coopération technique. Car les hommes qui portent ces projets, s'ils peuvent endosser le rôle de « facilitateurs » de réforme, agissent de manière contrainte, à la lisière d'un cadre administratif complexe, et dépendent de l'administration bénéficiaire pour que le projet puisse réellement porter des fruits. L'intérêt de tels projets réside autant dans les échanges interpersonnels qu'ils favorisent, que dans les effets directs, modestes, qu'ils peuvent entraîner. Ils peuvent difficilement atteindre leur but, qui est de contribuer à réduire l'écart entre les pratiques et les textes. Atteindre un tel objectif nécessite une réforme de très long terme, impliquant les agents de tous les échelons administratifs, non seulement dans la mise en œuvre mais également dans la définition de la réforme. Ce qui requiert à la fois de la volonté politique et la présence d'un environnement socio-politique favorable au changement, et relève donc, en dernier lieu, de la responsabilité des dirigeants politiques et de l'administration de l'Etat bénéficiaire.

Les projets d'assistance technique portent donc bien leur nom. Ils fournissent une expertise de soutien à la réforme. Mais lorsqu'il s'agit de réformer l'administration, ces projets s'attaquent à un objet par essence complexe, pour lequel les acteurs des projets ne peuvent que fournir des propositions, visant à rationaliser l'action administrative, et quelques outils matériels. Les effets des projets d'assistance technique seront donc nécessairement modestes, limités à la fois par le positionnement de l'UAP et le statut des experts ; par la complexité de l'objet administratif et par la logique même de l'ingénierie institutionnelle.

Qu'importe, les préoccupations de l'Union européenne ne se situent pas là. Si l'Union investit tant dans la coopération technique, c'est parce que de tels projets permettent d'établir les bases d'une coopération solide et d'un dialogue avec les Etats bénéficiaires ; ce qui ne signifie pas pour autant que les opportunités de dialogue politique seront pleinement exploitées. Si les acteurs européens sont enjoins de communiquer largement sur le lancement des projets, notamment en matière de droits de l'homme, c'est parce que cette activité participe à parer l'UE d'une identité solidaire et morale.





## Conclusion du titre 2

A l'aune de ce que nous avons pu observer, nous pouvons conclure que les projets d'assistance technique en matière de réforme administrative sont d'une mise en œuvre complexe, notamment parce que la répartition des responsabilités est peu claire. Dès lors, beaucoup repose sur les experts, d'autant que la délégation se retranche dans une fonction d'encadrement.

Les délégations, chargées d'identifier de nouveaux projets, doivent conjuguer les attentes des Etats bénéficiaires et de la Commission européenne. Au détour du travail de définition des projets, la délégation va progressivement perdre de vue les enjeux normatifs pour se concentrer sur l'élaboration d'un projet de réforme administrative, dont les résultats devront être mesurables. Peu importe que les bénéficiaires adoptent ou non les livrables de manière pérenne, peu importe, aussi, qu'il n'y ait pas de dialogue avec le bénéficiaire durant la mise en œuvre du projet, concernant les valeurs constitutives de l'Union européenne. Ce qui compte, ce sont les décaissements et l'activité du projet. En définitive, la puissance normative de l'Union apparaît limitée, dès lors qu'elle reste du côté des engagements rhétoriques, sans se soucier de la mise en œuvre pratique de l'aide au développement autrement que sous l'angle de l'efficacité.

Qu'apportent, donc, les projets ? Des stratégies de rationalisation, des formations, mais surtout, à leur petite échelle, une socialisation des acteurs, une influence réciproque, par la possibilité qu'ils offrent aux acteurs de discuter ensemble de leur secteur d'action publique – ici, le domaine pénitentiaire. Les projets d'assistance technique participent ainsi à la circulation des idées et des solutions d'action publique. Au-delà, il faut rester modeste : le projet ne peut que servir la réforme administrative, il ne peut la remplacer, ni la porter.

Les discours européens sur l'aide au développement, qu'ils traitent de la diffusion des normes par l'action européenne, ou de son action internationale en faveur du développement<sup>1644</sup>,

---

<sup>1644</sup> Tels qu'ils sont présentés, par exemple, dans les rapports annuels sur la coopération au développement.

apparaissent en tout cas bien présomptueux, tant sur les capacités l'UE, que sur les capacités de l'aide au développement<sup>1645</sup>.

---

<sup>1645</sup> Nous avons étudié l'assistance technique plus spécifiquement, mais l'aide budgétaire soulève d'autres critiques, et doit dès lors être examinée avec la même prudence. V. Alvarez, R.C., « The rise of budget support in European development cooperation : a false panacea », *FRIDE Policy Brief*, 2010



## CONCLUSION GENERALE

L'étude de la politique de coopération au développement a permis de montrer que la perception de l'Union européenne comme puissance normative relève d'une illusion. L'Union ne s'approche que très modérément de l'idéaltype de puissance normative.

On a en effet pu observer, d'une part, que la politique de coopération au développement est subordonnée aux autres composantes du *policy mix* de l'action extérieure, et dès lors instrumentalisée au profit de la défense des intérêts européens. La préoccupation européenne pour la sécurité, notamment, a infléchi la réflexion sur le développement. Les instruments de la politique de coopération au développement participent à présent pleinement à la volonté de l'UE de renforcer la stabilité de son environnement géopolitique. Un tel effort de *gestion* du voisinage européen, particulièrement visible dans la PEV, relève plus de la défense par l'UE de ses intérêts, que d'une quelconque détermination à participer à la construction d'une société mondiale<sup>1646</sup>. Ainsi, la promotion des normes n'apparaît pas comme la préoccupation première de la politique de coopération au développement.

La conduite de la politique de coopération au développement sur le terrain, abordée par le biais des projets en matière pénitentiaire, d'autre part, révèle des agents européens assez peu familiers des objectifs de promotion des normes qu'ils doivent poursuivre. Ces objectifs sont peu questionnés, et les projets finalement menés n'y correspondent pas nécessairement. En définitive, la politique de coopération au développement n'est pas investie principalement comme un moyen de promouvoir les normes, mais comme un moyen d'institutionnaliser la coopération. Les agents européens cherchent surtout à dépenser les fonds attribués dans le temps imparti, à consolider la coopération avec l'Etat partenaire et à former les agents de cet Etat aux méthodes de la bureaucratie européenne œuvrant pour le développement. La conduite de l'assistance technique proprement dite est externalisée à des experts qui portent le projet, tandis que l'administration bénéficiaire garde la main sur les résultats – sans pour autant en assumer totalement la responsabilité. Dans ce contexte, les effets des projets restent modestes, favorisant surtout une circulation des idées de personne à personne, des experts

---

<sup>1646</sup> Selon l'interprétation que présente Ian Mannes de la puissance normative européenne, V. p.69

aux cadres de l'administration bénéficiaire, sans effet direct nécessaire sur la réforme administrative en cours. Reste, donc, que de tels projets favorisent la communication entre spécialistes de différents pays, qui apprendront ainsi à travailler ensemble.

Le concept de puissance normative a certes permis de réintroduire les normes et la quête d'identité dans la réflexion sur l'action extérieure de l'UE. Mais ce concept a conduit les chercheurs à tenter d'identifier ce qu'*est* l'UE. Cette question pourrait bien représenter une impasse, en ce qu'elle donne lieu à des représentations par essence normatives. Aussi, il nous a semblé nécessaire de confronter la représentation de l'UE aux faits, d'aller observer le concret de ce que *fait* l'UE. Car la contribution de l'UE au développement ne peut s'envisager uniquement en termes de décaissements budgétaires, ou à travers les intentions qu'elle affiche.

On observe que la politique de coopération au développement est d'autant plus fortement investie par les acteurs européens, qu'il s'agit d'une politique qui renforce l'image positive de l'UE et qui lui permet d'assurer une présence concrète sur le terrain, de se « donner à voir », de modeler son identité. Elle donne lieu à des discours volontaristes et emphatiques, repris dans des textes réglementaires, représentant alors des objectifs que les agents européens éprouvent des difficultés à traduire en projets. Car l'administration se heurte à des objectifs somme toute vagues, normativement chargés, qu'elle doit concrétiser dans un contexte extrêmement politisé. Il n'est pas étonnant, dès lors, que la réalité des projets apparaisse bien plus modeste que la législation qui les encadre et les objectifs qui leur sont assignés. Les projets produisent des résultats insaisissables.

Considérer la politique de coopération au développement uniquement au prisme de l'idéaltype de la puissance normative, c'est-à-dire se limiter à ce qu'*« est l'UE »* selon la proposition de Ian Manners, conduit donc à euphémiser les enjeux auxquels est confrontée l'administration européenne, obligée de chercher en permanence le compromis et de prouver à chaque instant sa légitimité. Ces enjeux orientent la manière dont elle participe à la définition et à la mise en œuvre de la coopération au développement, dans un sens très bureaucratique.

Se limiter à une lecture en termes de puissance normative revient aussi à lisser la dimension d'*« acteur collectif »* de l'UE, composée de multiples niveaux de décision et d'intérêts parfois

divergents ou contradictoires. Cette dimension collective entraîne pourtant des difficultés majeures dans la prise de décision et une politique extérieure fluctuante.

Les résultats de cette recherche illustrent toute la difficulté de positionnement de la Commission européenne, liée à sa nature particulière. Tout d'abord, en tant qu'organe supranational de l'UE, la Commission doit renforcer l'intégration européenne et s'assurer de l'investissement des gouvernements des Etats membres. Elle doit aussi prouver en permanence sa légitimité dans le triangle institutionnel, en mettant en valeur les résultats de son action, en matière de coopération au développement notamment. Ainsi, la Commission ne peut se permettre de reconnaître la modestie concrète de la coopération au développement, alors qu'elle doit assurer la pérennité de la contribution financière des Etats membres à ce poste budgétaire ; et renforcer son image d'administration expérimentée dans la gestion des relations internationales, image qui a été écornée au début des années 2000.

De plus, la nature institutionnelle de la Commission la place au croisement du politique et de l'administratif. Aussi, en matière d'action extérieure, la Commission est amenée à exercer une gestion administrative dans un cadre international. Une telle mission comporte un caractère ambigu, puisque la coopération se teinte nécessairement d'un aspect diplomatique. Les querelles internes qui ont eu lieu entre les anciennes DG DEV et RELEX<sup>1647</sup> illustrent une telle ambiguïté. La création du SEAE va-t-elle contribuer à clarifier cet exercice, par l'envoi de diplomates dans les délégations ? Il est possible que cette évolution renforce la dimension stratégique de la coopération au développement, et sa subordination aux intérêts de l'UE, sans pour autant que la définition et la gestion même des projets participent plus fortement à la promotion des normes. Le sujet est loin d'être clos, et la réorganisation interne des délégations, qui accueilleront des personnels d'origine et de culture professionnelle très différentes, pourrait constituer un terrain d'étude sociologique et anthropologique intéressant.

Sur le plan pénitentiaire, cette recherche montre que l'UE ne dispose pas d'une vision singulière et unifiée de ce que doit être la prison, dans le cadre d'un Etat de droit. L'UE s'appuie principalement sur des normes développées dans le cadre du Conseil de l'Europe. Surtout, les documents relatifs aux projets montrent que l'UE aborde la réforme pénitentiaire comme un élément de la réforme de l'Etat, sous l'angle de l'efficacité et de la capacité de l'administration publique à fournir des résultats, principalement. Et la prison n'est plus alors

---

<sup>1647</sup> V. pp.142 et s.



une administration particulière, en raison de son rattachement aux caractéristiques régaliennes de l'Etat, mais une administration classique, qui peut être réformée par le droit et surtout par un investissement matériel conséquent, permettant une amélioration des procédures, ainsi que par la formation et le management de ses agents. Le prisme adopté par les agents européens et les experts est porteur d'une vision techniciste et fonctionnaliste de l'Etat. Cette technicisation permet aux acteurs de partager un même langage et aux bénéficiaires de ne pas craindre d'atteinte à la souveraineté. Mais elle fait naître des projets qui ne favorisent pas nécessairement l'ouverture politique dans l'Etat partenaire, ni le renforcement du respect des droits de l'homme dans les prisons. Si l'on considère de tels projets comme représentatifs du mouvement de réforme de l'Etat dans un contexte de mondialisation, alors la vision qu'ils offrent de la « bonne gouvernance » et de l'Etat mériterait un fondement théorique plus approfondi et inspiré d'une vision moins techniciste de l'Etat de droit. La relative absence d'investissement dans la recherche au sein de l'administration européenne du développement ne facilite pas une telle réflexion.

La politique de coopération au développement, encore peu investie, nécessite plus de recherches académiques, et l'on pense à plusieurs pistes de recherches sur l'aspect concret de cette politique, qui permettraient d'approfondir le travail commencé ici.

La question de l'aide budgétaire, d'une part, peu abordée dans cette recherche car elle est peu utilisée en matière pénitentiaire, pourrait faire l'objet d'une étude de terrain afin d'observer comment les agents des délégations se saisissent des opportunités de cette modalité d'aide pour promouvoir les normes, et leur opérationnalisation dans des politiques publiques spécifiques. Il s'agira de comprendre comment sont menées les négociations des conditions de versement de l'aide budgétaire, afin de rendre compte de la façon dont sont prises en compte les conditionnalités de politiques publiques. Une telle étude permettrait d'éclairer la frontière qui sépare la relation diplomatique de la relation de coopération, une frontière qui nous semble plus ténue que ne le reconnaissent les agents de l'administration européenne. Elle permettrait aussi de prolonger notre questionnement sur la façon dont les agents des délégations se saisissent de leur rôle de promotion des normes.

D'autre part, il serait intéressant de mieux connaître les acteurs à qui l'UE sous-traite la mise en œuvre de l'aide. Les moyens importants mobilisés par l'UE en matière de développement ont conduit à la constitution d'un véritable « marché » de l'aide, qui profite aussi à

l'économie européenne. En effet, de nombreuses entreprises et ONG tirent aujourd'hui leurs ressources des budgets distribués par l'UE pour la mise en œuvre de sa politique de développement, ce qui induit une certaine dépendance économique à l'UE. Le secteur se professionnalise, employant de nombreux experts qui vivent des projets européens. Il serait intéressant de constituer une cartographie du marché de l'aide, en se focalisant par exemple sur les spécialistes des projets de réforme administrative, afin de mettre en lumière l'ampleur économique de ce marché, les convictions théoriques qui sous-tendent le comportement de ces acteurs, et la manière dont ces acteurs peuvent influencer les priorités européennes en matière d'aide au développement.

Enfin, on observe que l'incertitude entourant l'institutionnalisation de la politique de coopération au développement reflète l'incertaine définition de l'identité européenne<sup>1648</sup>. L'UE a tenté de définir son identité par les normes, mais cela n'a pas résolu ses difficultés internes, car cette focalisation du discours européen sur les normes ne peut remplacer un véritable projet politique, qui manque à l'heure actuelle, et permettrait d'engager des politiques publiques plus fondamentales et moins contingentes, dépassant le stade de la gestion collective. Alors, l'insistance sur les normes serait le signe d'un véritable engagement européen en leur faveur, dans une démarche permettant réellement aux acteurs européens, y compris les agents « de terrain » dans leur travail de définition et de gestion des projets, de s'en saisir.

En définitive, la politique de coopération au développement nous introduit à cette tension nodale dans la construction et l'action de l'UE, entre communauté politique et gestion collective. Soit il faut permettre à l'UE de devenir une véritable communauté politique, soit il faut affirmer son statut de simple instrument de coordination et de gestion collective, et dans ce cas la considérer comme telle, sans tenter de lui assigner une identité collective et partagée par ses membres, qui apparaît à bien des égards factice.

---

<sup>1648</sup> V. Basilien-Gainche, M.-L., « L'identité de l'Union européenne : les valeurs aux prises avec les politiques », Contribution à l'e-colloque *Les grands enjeux de l'Etat de droit*, Fondation Mémoire Albert Cohen, 2010





# BIBLIOGRAPHIE

## Table des matières de la bibliographie

<b>OUVRAGES</b>	<b>393</b>
<b>ARTICLES ET CHAPITRES D'OUVRAGES</b>	<b>404</b>
<b>THESES ET MEMOIRES</b>	<b>423</b>
<b>ARTICLES DE PRESSE</b>	<b>425</b>
<b>DICTIONNAIRES</b>	<b>426</b>
<b>RAPPORTS ET DOCUMENTS DE TRAVAIL</b>	<b>426</b>
<b>LITTERATURE INSTITUTIONNELLE</b>	<b>428</b>
1 – ORGANISATIONS REGIONALES EUROPEENNES	428
<i>A – Conseil de l'Europe</i>	428
<i>B – Union européenne</i>	429
Commission européenne	429
Conseil européen	436
Conseil de l'Union européenne	437
Cour des comptes européenne	439
Parlement européen	439
Autres	441
2 – ORGANISATIONS INTERNATIONALES	441
<i>A – Nations unies</i>	441
Agences spécialisées	441
ONU	442
<i>B – OCDE</i>	442
<i>C – Autres</i>	443
3 - ETATS	443
<i>A – Algérie</i>	443
<i>B - France</i>	443
<i>C – Autres</i>	444



## OUVRAGES

Addi, Lahouari, *L'Algérie et la démocratie*, Paris : La Découverte, 1994

Ailincăi, Mihaela, *Le suivi du respect des droits de l'homme au sein du Conseil de l'Europe : contribution à la théorie du contrôle international*, Paris : Pedone, 2012

Alston, Philip et Robinson, Mary (dir.), *Human Rights and Development : Towards Mutual Reinforcement*, Oxford : Oxford University Press, 2005

Alston, Philip (dir.), *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Bruxelles : Bruylant, 2001

Anthony, Gordon, Auby, Jean-Bernard et Morison, John (dir.), *Values in Global Administrative Law*, Oxford : Hart Publishing, 2011

Artières, Philippe et Lascoumes, Pierre (dir.), *Gouverner, enfermer : la prison, modèle indépassable ?*, Paris : Presses de Sciences Po, 2004

Badie, Bertrand, *L'Etat importé, essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris : Fayard, 1992

Badie, Bertrand et Birnbaum, Pierre, *Sociologie de l'Etat*, Paris : Grasset, 1982

Barbato, Jean-Christophe, *La diversité culturelle en droit communautaire : contribution à l'analyse de la spécificité de la construction européenne*, Aix-en-Provence : PUAM, 2008

Barthélémy, Jérôme, *Stratégies d'externalisation*, 3<sup>ème</sup> éd., Paris : Dunod, 2007

Battistella, Dario, *Théories des relations internationales*, 3<sup>ème</sup> éd., Paris : Presses de Sciences Po, 2009

Beaud, Olivier, *La puissance de l'Etat*, Paris : PUF, 1994

Beck, Ulrich, *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Paris : Flammarion, 2003

Belda, Béatrice, *Les droits de l'homme des personnes privées de liberté : contribution à l'étude du pouvoir normatif de la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruxelles : Bruylant, 2010

Beneton, Philippe, *Les régimes politiques*, Paris : PUF, coll. « Que sais-je ? », n°289, 1996

Bentham, Jeremy, *Panoptique*, Paris : Mille et une Nuits, 2002 [1791]

Bérard, Jean et Chantraine, Gilles, *80 000 détenus en 2017? Réforme et dérive de l'institution pénitentiaire*, Paris : Editions Amsterdam, 2008

Bergé, Jean-Sylvestre et Robin-Olivier, Sophie, *Droit européen*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris : PUF, 2011



de Bernard, François (dir.), *Europe, diversité culturelle et mondialisations*, Actes du colloque du GERM, Paris : L'Harmattan, 2005

Bernault, Florence (dir.), *Enfermement, prison et châtements en Afrique du XIXe siècle à nos jours*, Paris : Karthala, 1999

Berramdane, Abdelkhaleq et Rossetto, Jean (dir.), *La politique européenne d'immigration*, Paris : Editions Karthala, 2009

Billiottet, Arnaud, *La clause sur le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, Contribution à l'étude de l'action extérieure de l'Union européenne*, Sarrebrück : Etudes universitaires européennes, 2010

Blumann, Claude et Dubouis, Louis, *Droit matériel de l'Union européenne*, 6<sup>ème</sup> éd., Paris : Montchrestien, 2012

Blumann, Claude et Dubouis, Louis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 4<sup>ème</sup> éd., Paris : Litec, 2010

du Bois de Gaudusson, Jean *et. al.* (dir.), *Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation, Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruxelles : Bruylant, 2007

Booth, Ken, *Theory of World Security*, Cambridge : Cambridge University Press, 2007

Bouchard, Pier (dir.), *Crise économique et modernisation de l'Etat, nouvelles tendances en Europe et en Amérique du Nord*, Moncton : Les Editions d'Arcadie et Louvain-la-Neuve : Academia Bruylant, 1997

Bratton, Michael et van de Walle, Nicolas, *Democratic experiments in Africa, Regime Transition in Comparative Perspective*, Cambridge : Cambridge University Press, 1997

Bretherton, Charlotte et Vogler, John, *The European Union as a Global Actor*, 2<sup>nde</sup> éd., Londres : Routledge, 2006

Buchet de Neuilly, Yves, *L'Europe de la politique étrangère*, Paris : Economica, 2005

Bulmer, Simon, Dolowitz, David, *et. al.*, *Policy transfer in European Union governance : Regulating the utilities*, Abingdon : Routledge, 2007

Burdeau, Francis, *Histoire de l'administration française du 18e au 20e s.*, Paris : Montchrestien, 1989

Caillousse, Jacques et Hardy, Jacques, *Droit et modernisation administrative*, Paris : La Documentation française, 2000

Cameron, Fraser, *An Introduction to European Foreign Policy*, Londres : Routledge, 2007

Cameron, Fraser, *The Foreign and Security Policy of the European Union, Past, Present and Future*, Sheffield : Sheffield Academic Press, 1999

Candela Soriano, Mercedes, *Les droits de l'homme dans les politiques de l'Union européenne*, Bruxelles : Larcier, 2006

Carlsnaes, Walter, Sjursen, Helene et White, Brian, *Contemporary European Foreign Policy*, Londres : Sage, 2004

Carpano, Eric, *Etat de droit et droits européens, l'évolution du modèle de l'Etat de droit dans le cadre de l'eupéanisation des systèmes juridiques*, Paris : L'Harmattan, 2005

Céré, Jean-Paul et Japiassú, Carlos Eduardo A. (dir.), *Les systèmes pénitentiaires dans le monde*, Paris : Dalloz, 2007

Céré, Jean-Paul, *La prison*, Paris : Dalloz, 2007

Céré, Jean-Paul, *Panorama européen de la prison*, Paris : L'Harmattan, 2002

Cerutti, Furio et Lucarelli, Sonia (dir.), *The Search for a European Identity, Values, Politics and Legitimacy in the EU*, Londres : Routledge, 2008

Charnoz, Olivier et Severino, Jean-Michel, *L'aide publique au développement*, Paris : La Découverte, 2007

Chauvenet, Antoinette, Combessie, Philippe et Faugeron, Claude (dir.), *Approches de la prison*, Bruxelles : De Boeck, 1996

Chazel, François et Commaille, Jacques (dir.), *Normes juridiques et régulations sociales*, Paris : LGDJ, 1991

Checkel, Jeffrey T. (dir.), *International Institutions and Socialization in Europe*, New York : Cambridge University Press, 2007

Chevallier, Jacques, *Science administrative*, 4<sup>ème</sup> éd., Paris : PUF, 2007

Chevallier, Jacques, *L'Etat de droit*, 4<sup>ème</sup> éd., Paris : Montchrestien, 2003

Chevallier, Jacques, *L'Etat*, Paris : Dalloz, 1999

Christie, Nils, *L'industrie de la punition : prison et politique pénale en Occident*, Paris : Autrement, 2003

Christophe Tchakaloff, Marie-France (dir.), *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté : essai de clarification*, Bruxelles : Bruylant, 1999

Clergerie, Jean-Louis, Gruber, Annie et Rambaud, Patrick, *L'Union européenne*, Paris : Dalloz, 2010

Cohen-Jonathan, Gérard, *Aspects européens des droits fondamentaux*, 3<sup>ème</sup> éd., Paris : Montchrestien, 2002

Combessie, Philippe, *Sociologie de la prison*, 3<sup>ème</sup> éd., Paris : La Découverte, 2009

Commaille, Jacques et Kaluszynski, Martine (dir.), *La fonction politique de la justice*, Paris : La Découverte, 2007

Courty, Guillaume et Devin, Guillaume, *La construction européenne*, 3<sup>ème</sup> éd., Paris : La Découverte, 2010

Crawford, Gordon, *Foreign Aid and Political Reform : A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*, Basingstoke : Palgrave, 2000

Crozier, Michel et Friedberg, Erhard, *L'acteur et le système*, Paris : Le Seuil, 1992 [1977]

De Schutter, Olivier et Kaminski, Dan (dir.), *L'institution du droit pénitentiaire, Enjeux de la reconnaissance de droits aux détenus*, Paris : LGDJ et Bruylant, 2002

Dehousse, Renaud (dir.), *Politiques européennes*, Paris : Presses de Sciences Po, 2009

Delcour, Laure et Tulmets, Elsa (dir.), *Pioneer Europe ? Testing the EU Foreign Policy in the Neighbourhood*, Baden-Baden : Nomos, 2008

Dewandre, Nicole, *Critique de la raison administrative, pour une Europe ironiste*, Paris : Le Seuil, 2002

Dezalay, Yves et Garth, Bryant G., *Lawyers and the Rule of Law in an Era of Globalization*, New York : Routledge, 2011

Dezalay, Yves et Garth, Bryant G., *La mondialisation des guerres de palais : la restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique latine entre notables du droit et « Chicago boys »*, Paris : Le Seuil, 2002

Diez, Thomas, Albert, Mathias et Stetter, Stephan (dir.), *The European Union and Border Conflicts*, Cambridge : Cambridge University Press, 2008

Dünkel, Frieder et Snacken, Sonja, *Les prisons en Europe*, Paris : L'Harmattan, 2005

Elgström, Ole et Smith, Michael (dir.), *The EU's Roles in International Politics, Concepts and Analysis*, Londres : Routledge, 2006

Featherstone, Kevin et Radaelli, Claudio M. (dir.), *The Politics of Europeanization*, Oxford : Oxford University Press, 2003

Fenet, Alain (dir.), *Droit des relations extérieures de l'Union européenne*, Paris : Litec, 2006

Fierro, Elena, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, La Haye : Martinus Nijhoff Publishers, 2003

Flore, Daniel, *Droit pénal européen : les enjeux d'une justice pénale européenne*, Bruxelles : Larcier, 2009

Forêt, François, *Légitimer l'Europe. Pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance*, Paris : Presses de Sciences Po, 2008



Foucault, Michel, *Surveiller et punir, Naissance de la prison*, Paris : Gallimard, 2008 [1975]

Froment, Jean-Charles et Kaluszyński, Martine (dir.), *L'administration pénitentiaire face aux principes de la nouvelle gestion publique*, Grenoble : PUG, 2011

Froment, Jean-Charles, *La République des surveillants de prison : ambiguïtés et paradoxes d'une politique pénitentiaire en France : 1958-1998*, Paris : LGDJ, 1998

Gandolfi, Stefania, Meyer-Bisch, Patrice et Topanou, Victor (dir.), *L'éthique de la coopération internationale et l'effectivité des droits humains*, Actes du colloque international et interinstitutionnel tenu à l'Université de Bergame, 12-14 mai 2005, Paris : L'Harmattan, 2006

Georgakakis, Didier et de Lassalle, Marine, *La « nouvelle gouvernance européenne », Genèses et usages politiques d'un livre blanc*, Strasbourg : Presses Universitaires de Strasbourg, 2007

Gindre, Emmanuelle, *L'émergence d'un droit pénal de l'Union européenne*, Paris : LGDJ, 2009

Giudicelli-Delage, Geneviève et Lazerges, Christine (dir.), *Le droit pénal de l'Union européenne au lendemain du traité de Lisbonne*, Paris : Société de législation comparée, 2012

Giudicelli-Delage, Geneviève et Manacorda, Stefano (dir.), *Cour de justice et justice pénale en Europe*, UMR de Droit comparé de Paris, vol.19, Paris : Société de législation comparée, 2010

Goffman, Erving, *Asiles : études sur la condition sociale des malades mentaux et autres reclus*, Paris : Editions de Minuit, 1968 [1961]

Grabbe, Heather, *The EU's Transformative Power, Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Basingstoke et New York : Palgrave Macmillan, 2006

Granell, Francesc, *La coopération au développement de la Communauté européenne*, Commentaire J. Mégret, n°13, Bruxelles : Institut d'Etudes Européennes, 2005

Grawitz, Madeleine et Leca, Jean (dir.), *Traité de science politique, Les régimes politiques contemporains*, t.2, Paris : PUF, 1985

Guilhaudis, Jean-François, *Relations internationales contemporaines*, 3<sup>ème</sup> éd., Paris : Litec, 2010

Hassenteufel, Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, 2<sup>nde</sup> éd., Paris : Armand Colin, 2011

Hayek, Friedrich A., *La constitution de la liberté*, Paris : Litec, 1994 [*The Constitution of Liberty*, 1959]

Helly, Damien et Petiteville, Franck (dir.), *L'Union européenne, acteur international*, Paris : L'Harmattan, 2005

Hill, Christopher et Smith, Michael (dir.), *International Relations and the European Union*, 2<sup>nd</sup> éd., Oxford : Oxford University Press, 2011

Hill, Christopher et Smith, Michael (dir.), *International Relations and the European Union*, Oxford : Oxford University Press, 2005

Holden, Patrick, *In Search of Structural Power : EU Aid Policy as a Global Political Instrument*, Farnham et Burlington : Ashgate, 2009

Holland, Martin (dir.), *Common Foreign and Security Policy. The First Ten Years*, 2<sup>nd</sup> éd., Londres : Continuum, 2005

Holland, Martin, *The European Union and the Third World*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2002

Hours, Bernard, *Développement, Gouvernance, Globalisation*, Paris : L'Harmattan, 2012

Hout, Wil et Robinson, Richard (dir.), *Governance and the Depoliticisation of Development*, Londres : Routledge, 2009

Jabbara, Joseph G. (dir.), *Bureaucracy and Development in the Arab World*, Leiden : E.J. Brill, 1989

Jean, Jean-Paul, *Le système pénal*, Paris : La Découverte, 2008

Jones, Charles O., *An introduction to the study of public policy*, Monterey : Brooks/Cole Publishing, 1984 [1970]

Julien, Charles-André, *Histoire de l'Algérie contemporaine*, t.1, Paris : PUF, 1964

Jung, Dietrich (dir.), *Democratization and Development, New Political Strategies for the Middle East*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2006

Katan Bensamou, Yvette, *Le Maghreb, De l'empire ottoman à la fin de la colonisation française*, Paris : Belin, 2007

Keohane, Robert et Nye, Joseph, *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge : Harvard University Press, 1972

Kessous, Naaman *et al.* (dir.), *Algérie, vers le cinquantenaire de l'indépendance, regards critiques*, Paris : L'Harmattan, 2009

Knodt, Michèle et Princen, Sebastiaan (dir.), *Understanding the European Union's External Relations*, Abingdon et New York : Routledge, 2003

Kratochvíl, Petr et Tulmets, Elsa, *Constructivism and Rationalism in EU External Relations. The Case of the European Neighbourhood Policy*, Baden-Baden : Nomos, 2010

*L'Etat de droit, Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris : Dalloz, 1996

- Lagarde, Dominique, *Algérie, la désillusion*, Paris : L'Express Roularta, 2011
- Laïdi, Zaki, *La norme sans la force, l'énigme de la puissance européenne*, Paris : Presses de Sciences Po, 2005
- Lascoumes, Pierre et Le Galès, Patrick, *Sociologie de l'action publique*, 2<sup>de</sup> éd., Paris : Armand Colin, 2012
- Lascoumes, Pierre et Le Galès, Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po, 2004
- Le Galès, Patrick, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Paris : Presses de Sciences Po, 2003
- Le Naëlou, Anne, *Politiques européennes de développement avec les pays du Sud*, Paris : L'Harmattan, 1995
- Lucarelli, Sonia et Manners, Ian (dir.), *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, Londres et New York : Routledge, 2006
- Macleod, Alex, Dufault, Evelyne, Dufour, Guillaume F. et Morin, David (dir.), *Relations internationales, Théories et concepts*, 3<sup>ème</sup> éd., Outremont : Athéna Editions, 2008
- Magnette, Paul, *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris : Presses de Sciences Po, 2009
- Mahiou, Ahmed et Henry, Jean-Robert (dir.), *Où va l'Algérie ?*, Paris : Karthala, 2001
- Mahncke, Dieter et Gstöhl, Sieglinde (dir.), *Europe's Near Abroad, Promises and Prospects of the EU's Neighbourhood Policy*, Bruxelles : Peter Lang, 2008
- de Maillard, Jacques et Kübler, Daniel, *Analyser les politiques publiques*, Grenoble : PUG, 2009
- Martin, Mary et Kaldor, Mary (dir.), *The European Union and Human Security, external interventions and missions*, Londres : Routledge, 2010
- Martinez, Luis, *Violence de la rente pétrolière*, Paris : Presses de Sciences Po, 2010
- Martinez, Luis, *La guerre civile en Algérie*, Paris : Karthala, 1999
- Mayer, Hartmut et Vogt, Henri (dir.), *A Responsible Europe ? Ethical Foundations of EU External Affairs*, Basingstoke et New York : Palgrave Macmillan, 2006
- Mbanzoulou, Paul et Dieu, François (dir.), *Administration pénitentiaire et Justice. Un siècle de rattachement*, Paris : L'Harmattan, 2013
- Mény, Yves (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet*, Paris : L'Harmattan, 1993



Merle, Roger et Vitu, André, *Traité de droit criminel*, Tome 1 : Problèmes généraux de la science criminelle, Droit pénal général, 7<sup>ème</sup> éd., Paris : Cujas, 1997

Molinier, Joël (dir.), *Les principes fondateurs de l'Union européenne*, Paris : PUF, 2005

Morgan, Rod et Evans, Malcolm, *Combattre la torture en Europe*, Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 2002

Morisse-Schilbach, Mélanie, *L'Europe et la question algérienne : vers une européanisation de la politique algérienne de la France ?*, Paris : PUF, 1999

Muller, Pierre, *Les politiques publiques*, coll. « Que sais-je ? », 9<sup>ème</sup> éd., Paris : PUF, 2011

Murdoch, Jim, *Le traitement des détenus, Critères européens*, Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 2007

Nasroune-Nouar, Ourdia, *Le contrôle de l'exécution des sanctions pénales en droit algérien*, Paris : LGDJ, 1991

Neframi, Eleftheria, *L'action extérieure de l'Union européenne, fondements, moyens, principes*, Paris : LGDJ, 2010

Nye, Joseph, *Soft Power, the Means to Success in World Politics*, New York : PublicAffairs, 2004

Oberdorff, Henri, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, 3<sup>ème</sup> éd., Paris : LGDJ, 2011

Oberdorff, Henri (dir.), *L'européanisation des politiques publiques*, Grenoble : PUG, 2008

Orbie, Jan et Tortell, Lisa (dir.), *The European Union and the Social Dimension of Globalization*, Londres : Routledge, 2008

Orbie, Jan (dir.), *Europe's Global Role, External Policies of the European Union*, Farnham : Ashgate, 2008

Othmani, Ahmed, *Sortir de la prison*, Paris : La Découverte, 2002

Page, Edward C., *People who run Europe*, Oxford : Clarendon Press, 1997

Pardini, Jean-Jacques et Deves, Claude (dir.), *La réforme de l'Etat*, Actes du colloque international de Toulon, 1<sup>er</sup> et 2 octobre 2004, Bruxelles : Bruylant, 2005

Paugam, Serge (dir.), *L'enquête sociologique*, Paris : PUF, 2010

Péchillon, Eric, *Sécurité et droit du service public pénitentiaire*, Paris : LGDJ, 1998

Perrot, Michelle (dir.), *L'impossible prison : recherches sur le système pénitentiaire au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris : Le Seuil, 1980

Peterson, John et Shackleton, Michael (dir.), *The Institutions of the European Union*, 3<sup>ème</sup> éd., Oxford : Oxford University Press, 2012

Peterson, John et Sjursen, Helene (dir.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, Londres : Routledge, 1998

Petit, Jacques-Guy, Faugeron, Claude et Pierre, Michel, *Histoire des prisons en France, 1789-2000*, Paris : Privat, 2002

Petit, Jacques-Guy (dir.), *Histoire des galères, bagnes et prisons, XIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles : introduction à l'histoire pénale de la France*, Toulouse : Privat, 1991

Petiteville, Franck, *Le multilatéralisme*, Paris : Montchrestien, 2009

Petiteville, Franck, *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris : Presses de Sciences Po, 2006

Piris, Jean-Claude, *Le traité constitutionnel pour l'Europe : une analyse juridique*, Bruxelles : Bruylant, 2006

Portela, Clara, *European Union Sanctions and Foreign Policy, When and Why do they Work ?*, Abingdon : Routledge, 2010

Pradel, Jean, *Droit pénal général*, 17<sup>ème</sup> éd., Paris : Cujas, 2008

Pressman, Jeffrey L. et Wildavsky, Aaron, *Implementation : how great expectations in Washington are dashed in Oakland ; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, Berkeley : University of California Press, 1984

Priollaude, François-Xavier et Siritzky, David, *Le Traité de Lisbonne*, Paris : La Documentation française, 2008

Quermonne, Jean-Louis, *Le système politique de l'Union européenne*, 8<sup>ème</sup> éd., Paris : Montchrestien, 2010

Quermonne, Jean-Louis, *Les régimes politiques occidentaux*, 4<sup>ème</sup> éd., Paris : Le Seuil, 2000

Remili, Abderrahmane, *Les institutions administratives algériennes*, Alger : Société nationale d'édition et de diffusion, 1973

Renard, Didier, Caillosse, Jacques et de Béchillon, Denys (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, coll. Droit et société, Paris : LGDJ, 2000

Renucci, Jean-François, *Traité de droit européen des droits de l'homme*, Paris : LGDJ, 2007

Resodihardjo, Sandra, L., *Crisis and Change in the British and Dutch Prison Services : Understanding Crisis-Reform Processes*, Farnham : Ashgate, 2009

Rhattat, Rachid, *La politique européenne de voisinage dans les pays de l'aire méditerranéenne*, Bruxelles : Bruylant, 2011

Richardson, Jeremy (dir.), *European Union, Power and Policy-Making*, Londres : Routledge, 2005

Rideau, Joël, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, 6<sup>ème</sup> éd., Paris : LGDJ, 2010

Rios Rodriguez, Jacobo, *L'expert en droit international*, Paris : Pedone, 2010

Ross Schneider, Ben et Heredia, Blanca (dir.), *Reinventing Leviathan, The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Miami : North South Center Press, 2003

Rouadjia, Ahmed, *Grandeur et décadence de l'Etat algérien*, Paris : Karthala, 1994

Rusche, Georg et Kirchheimer, Otto, *Peine et structure sociale*, Paris : Le Cerf, 1994 [1939]

Ruzié, David, *Droit international public*, 19<sup>ème</sup> éd., Paris : Dalloz, 2008

Salle, Grégory, *La part d'ombre de l'Etat de droit. La question carcérale en France et en République fédérale d'Allemagne depuis 1968*, Paris : Editions de l'EHESS, 2009

Sauron, Jean-Luc, Barbe, Emmanuel et Huberdeau, Philippe, *Comprendre l'Union européenne*, Paris : La Documentation française, 2011

Saurugger, Sabine, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris : Presses de Sciences Po, 2009

Scharpf, Fritz, *Governing in Europe, Effective and Democratic ?*, Oxford : Oxford University Press, 1999

Schlumberger, Oliver (dir.), *Debating Arab Authoritarianism, Dynamics and Durability in Non Democratic Regimes*, Stanford : Stanford University Press, 2007

Schraeder, Peter J. (dir.), *Exporting Democracy, Rhetoric vs. Reality*, Boulder et Londres : Lynne Rienner Publishers, 2002

Smith, Andy, *L'Europe politique au miroir du local : les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris : L'Harmattan, 1996

Smith, Karen, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, 2<sup>nde</sup> éd., Cambridge : Polity, 2008

Smith, Karen, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge : Polity, 2003

South, Nigel et Weiss, Robert P. (dir.), *Comparing Prison Systems, Toward a Comparative and International Penology*, Amsterdam : Gordon and Breach Publishers, 1998



- Stora, Benjamin, *Histoire de l'Algérie coloniale*, Paris : La Découverte, 1991
- Stora, Benjamin, *Histoire de l'Algérie depuis l'indépendance, 1961-1988*, 4<sup>ème</sup> éd., Paris : La Découverte, 2004
- Sudre, Frédéric, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 11<sup>ème</sup> éd., Paris : PUF, 2012
- Telò, Mario, *Relations internationales, Une perspective européenne*, Bruxelles : Editions de l'Université de Bruxelles, 2010
- Telò, Mario, *Europe : a Civilian Power ?, European Union, Global Governance, World Order*, New York : Palgrave Macmillan, 2006
- Thénault, Sylvie, *Violence ordinaire dans l'Algérie coloniale. Camps, internements, assignations à résidence*, Paris : Odile Jacob, 2012
- Tocci, Nathalie (dir.), *Who is a Normative Foreign Policy Actor ? The European Union and its Global Partners*, Bruxelles : Centre for European Policy Studies, 2008
- de Tocqueville, Alexis, *Ecrits sur le système pénitentiaire en France et à l'étranger, Œuvres complètes*, tome IV, établi par Michelle Perrot. Paris : Gallimard, 1984 [1833]
- Todorov, Tzvetan, *Le nouveau désordre mondial : réflexions d'un Européen*, Paris : Robert Laffont, 2003
- Touati, Bettahar, *Organisation et système pénitentiaires en droit algérien*, Alger : ONTE, 2004
- Twitchett, Kenneth (dir.), *Europe and the World, The External Relations of the Common Market*, Londres : Europa Publications, 1976
- Vacheret, Marion et Lemire, Guy, *Anatomie de la prison contemporaine*, Montréal : Les presses universitaires de Montréal, 2009
- Vachudova, Milada A., *Europe Undivided : Democracy, Leverage & Integration after Communism*, Oxford : Oxford University Press, 2005
- Van den Berg, Frits, Jenei, György et Leloup, Lance T. (dir.), *East-West co-operation in public sector reform : cases and results in Central and Eastern Europe*, Amsterdam : IOS, 2002
- Van Raepenbusch, Sean, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 5<sup>ème</sup> éd., Bruxelles : Larcier, 2011
- Van Zyl Smit, Dirk et Snacken, Sonja, *Principles of European Prison Law and Policy : Penology and Human Rights*, Oxford : Oxford University Press, 2009
- Wallace, Helen, Pollack, Mark A. et Young, Alasdair R. (dir.), *Policy Making in the European Union*, 6<sup>ème</sup> éd., Oxford : Oxford University Press, 2010

Whitman, Richard G. (dir.), *Normative Power Europe, Empirical and Theoretical Perspectives*, Houndmills : Palgrave Macmillan, 2011

Whitman, Richard G., *From Civilian Power to Superpower ? The International Identity of the European Union*, Houndmills : Macmillan Press, 1998

Youngs, Richard, *The EU's role in world politics, A retreat from liberal internationalism*, Abingdon et New York : Routledge, 2010

Youngs, Richard, *The European Union and the Promotion of Democracy*, Oxford : Oxford University Press, 2001

Zielonka, Jan (dir.), *Paradoxes of European Foreign Policy*, Londres : Kluwer Law International, 1998

## ARTICLES ET CHAPITRES D'OUVRAGES

« A Security Strategy for Europe, the Solana Strategy in the Wake of Madrid », *OJGG*, vol.1, n°1, juillet 2004

« Efficacité : normes et savoirs », *Dissensus*, n°4, 2011

« La coopération administrative internationale », *RFAP*, n°100, 2001

« Les centres de rétention en Europe centrale », *Le Courrier des pays de l'Est*, 2007

Abbas, Mehdi, « L'ouverture commerciale de l'Algérie. Apports et limites d'une approche en termes d'économie politique du protectionnisme », *RTM*, vol.2, n°210, 2012, pp.51-68

Abbas, Mehdi, « L'accession de l'Algérie à l'OMC, entre ouverture contrainte et ouverture maîtrisée », *Note de travail du LEPII*, n°3, 2009

Abbott, Kenneth W. et Snidal, Duncan, « Hard and Soft Law in International Governance », *Int. Organ.*, vol.54, n°3, 2000, pp.421-456

Abélès, Marc et Bellier, Irène, « La Commission européenne : du compromis culturel à la culture politique du compromis », *RFSP*, n°3, 1996, pp.431-456

Addi, Lahouari, « Le régime algérien après les révoltes arabes », *Mouvements*, vol.2, n°66, 2011, pp.89-97

Aggestam, Lisbeth, « Introduction : ethical power Europe ? », *Int. Aff.*, vol.84, n°1, 2008, pp.1-11

Ainas, Yanis *et al.*, « Les hydrocarbures : atout ou frein pour le développement de l'Algérie ? », *RTM*, vol.2, n°210, 2012, pp.69-88

Ait-Chaalal, Amine, « L'Algérie depuis 1962 : retour sur une histoire contrastée », *RIS*, vol.2, n°46, 2002, pp.61-72

Akkermans, Piet W. C., « 'Rule of law, Rechtsstaat' et droits de l'homme : clef de voûte de la démocratie », *REDP*, vol.13, n°1, 2001, pp.53-67

Aldrin, Philippe, « L'invention de l'opinion publique européenne », *Politix*, vol.1, n°89, 2010, pp.79-101

Artières, Philippe et Lascoumes, Pierre (dir.), « Prison et changement démocratique », *Critique intle*, n°16, juillet 2002

Badie, Bertrand, « Le transfert de technologie politique dans le monde arabe, de l'importation à l'innovation », *Bulletin du CEDEJ*, n°23, 1988

Bafoil, François, « Transfert institutionnel et européanisation. Une comparaison des cas est-allemand et est-européens », *RIPC*, vol.13, n°2, 2006, pp. 213-238

Balducci, Giuseppe, « Inside Normative Power Europe : Actors and Processes in the European Promotion of Human Rights in China », *EU Diplomacy Papers*, Bruges : Collège d'Europe, n°8, 2008

Balibar, Etienne, « Les nouvelles frontières de la démocratie européenne, Entretien », *Critique intle*, n°18, janvier 2003

Baracani, Elena, « From the EMP to the ENP : New European pressure for democratisation? », *JCER*, vol.1, n°2, 2005

Barbé, Esther et Johansson-Nogués, Elisabeth, « The EU as a modest « force for good » : the European Neighbourhood Policy », *Int. Aff.*, vol.84, n°1, 2008, pp.81-96

Barber, Nicholas, « Must Legalistic Conceptions of the Rule of Law Have a Social Dimension? », *Ratio Juris*, vol.17, n°4, dec. 2004, pp.474-488

Barbet, Philippe, Souam, Saïd et Talahite, Fatiha, « Enjeux et impacts du processus d'adhésion de l'Algérie à l'OMC », *Document de travail du CEPN*, n°5, 2009

Barron, Gordon, « The World Bank & Rule of Law Reforms », *LSE Working Paper Series*, n°05-70, dec. 2005

Bartels, Lorand, « The Trade and Development Policy of the European Union », *EJIL*, 2007, pp.715-756

Basilien-Gainche, Marie-Laure, « L'identité de l'Union européenne : les valeurs aux prises avec les politiques », Contribution à l'e-colloque *Les grands enjeux de l'Etat de droit*, Fondation Mémoire Albert Cohen, décembre 2010

Basilien-Gainche, Marie-Laure, « La vertu constituante de l'Union européenne. La promotion des principes de l'Etat de droit », in *L'Union européenne, Union de droit, union des droits, Mélanges en l'honneur du Professeur Philippe Manin*, Paris : Pedone, 2010, pp.35-52



Bayart, Jean-François et Bertrand, Romain, « De quel « legs colonial » parle-t-on ? », *Esprit*, n°330, 2006, pp.134-160

Bedner, Adriaan, « An Elementary Approach to the Rule of Law », *HJRL*, vol.2, n°1, 2010, pp.48-74

Belguendouz, Abdelkrim, « Expansion et sous-traitance des logiques d'enfermement de l'Union européenne : l'exemple du Maroc », *Cult. & Confl.*, vol.1, n°57, 2005, pp.155-219

Benson, David et Jordan, Andrew, « What Have We Learned from Policy Transfer Research ? Dolowitz and Marsh Revisited », *Political Studies Review*, vol.9, n°3, 2011, pp.366-378

Benson, David et Jordan, Andrew, « Policy Transfer Research : Still Evolving, Not Yet Through ? », *Political Studies Review*, vol.10, n°3, pp.333-338

Besson, Samantha, « The Human Rights Competence in the EU. The State of the Question after Lisbon », in Kofler, Georg, Pistone, Pasquale et Poiars Maduro, Miguel (dir.), *Human Rights and Taxation in Europe and the World*, Amsterdam : IBFD, 2011, pp.37-64

Besson, Samantha, « Human rights and democracy in a global context : decoupling and recoupling », *Ethics & Global Politics*, vol.4, n°1, 2011, pp.15-50

Bicchi, Federica, « Dilemmas of implementation : EU democracy assistance in the Mediterranean », *Democratization*, vol.5, n°17, 2010, pp.976-996

Bicchi, Federica, « Democracy Assistance in the Mediterranean : An Overview », *Mediterr. Polit.*, vol.14, n°1, 2009, pp.61-78

Bicchi, Federica, « « Our Size fits all ! » : Normative power Europe and the Mediterranean », *JEPP*, vol.2, n°13, 2006, pp.286-303

Bigo, Didier, « Ngaragba, « l'impossible prison » », *RFSP*, n°6, 1989, pp.867-886

Börzel, Tanja A. et Risse, Thomas, « One Size Fits All ! EU Policies for the Promotion of Human Rights, Democracy and the Rule of Law », Intervention préparée pour le Workshop on Democracy Promotion, Stanford University, oct. 2004

Boswell, Christina, « Evasion, Reinterpretation and Decoupling : European Commission Responses to the « External Dimension » of Immigration and Asylum », *WEP*, vol.31, n°3, 2008, pp.491-512

Boutaleb, Kouider, « Démocratie, Etat de droit et bonne gouvernance en Afrique : le cas de l'Algérie », Colloque Développement durable : Leçons et perspectives, Ouagadougou, 1-4 juin 2004

Brandtner, Barbara et Rosas, Allan, « Human Rights and the External Relations of the European Community : An Analysis of Doctrine and Practice », *EJIL*, n°9, 1998, pp.468-490

Bué, Charlotte, « La politique de développement de l'Union européenne : réformes et européanisation », *Critique intle*, vol.4, n°53, 2011, pp.83-99

Bull, Hedley, « Civilian Power Europe : A Contradiction in Terms? », *JCMS*, Vol. 21, n°1-2, 1982, pp.149-164

Bull, Hans [pseudonyme], « Kafka à la sauce bruxelloise ? Observations d'un praticien désabusé », *RFAP*, n°133, vol.1, 2010, pp.99-104

Burgorgue-Larsen, Laurence, « A propos de la notion de compétence partagée. Du particularisme de l'analyse en droit communautaire », *RGDIP*, n°2, 2006, pp.373-390

Burnell, Peter et Schlumberger, Oliver, « Promoting democracy - promoting autocracy? International politics and national political regimes », *Contemp. Polit.*, vol.16, n°1, pp.1-15

Caille, Pascal, « L'essor du droit pénal communautaire », *RDP*, n°5, 2009, p.1473

Candela Soriano, Mercedes, « L'Union européenne et la protection des droits de l'homme dans la coopération au développement : le rôle de la conditionnalité politique », *Rev. trim. dr. h.*, n°52, 2002, pp.875-900

Caporaso, James A. et Jupille, Joseph, « States, Agency, and Rules : The European Union in Global Environmental Politics », in Rhodes, Carolyn (dir.), *The European Union in the World Community*, Boulder : Lynne Rienner Publishers, 1998, pp.213-230

Carbone, Maurizio, « Better Aid, Less Ownership : Multi-Annual Programming and the EU's Development Strategies in Africa », *J. Int. Dev.*, vol.20, n°2, 2008, pp.218-229

Carothers, Thomas, « Democracy Assistance : Political vs. Developmental ? », *J. Democr.*, vol.20, n°1, 2009

Carothers, Thomas, « Promoting the Rule of Law Abroad, The Problem of Knowledge », *Carnegie Papers*, Rule of Law Series, n°34, janvier 2003

Carothers, Thomas, « Struggling with Semi-Authoritarians », in Burnell, Peter (dir.), *Democracy Assistance : International Co-operation for Democratization*, Londres : Frank Cass Publishers, 2000, pp.210-225

Carothers, Thomas, « The Rule of Law Revival », *For. Aff.*, vol.77, n°2, 1998, pp.95-106

Chantraine, Gilles et Mary, Philippe (dir.), « Prisons et mutations pénales », *Dév. et soc.*, vol.30, n°3, 2006

Charillon, Frédéric, « L'éthique : le nouveau mot d'ordre de la politique étrangère française ? », *RIS*, vol.3, n°67, 2007, pp.87-94

Châtaigner, Jean-Marc, « Aide publique au développement et réformes des systèmes de sécurité : l'improbable rencontre du Dr Jekyll et de Mr Hyde », *Afr. contemp.*, printemps 2004, pp.39-49

Chauvenet, Antoinette, « Sécurité et démocratie, La prison, une hypothèse d'école », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°51, 2003, pp.173-199

Cherhabil, Hocine, « La réforme de l'administration en Algérie : contexte, enjeux et conduite du changement », *Idara*, vol.17, n°33, 2007, pp.65-74

Chevallier, Jacques, « La place de l'administration dans la production des normes », *D & S*, vol.3, n° 79, 2011, pp.623-636

Chevallier, Jacques, « Les orientations nouvelles des politiques de réforme administrative en France », *Pyramides*, n°19, 2010, pp.15-28

Chevallier, Jacques, « Etat de droit et relations internationales », *AFRI*, vol. VII, 2006, pp.4-17

Chevallier, Jacques, « La mondialisation de l'Etat de droit », in *Mélanges Philippe Ardant, Droit et politique à la croisée des cultures*, Paris : LGDJ, 1999, pp.325-337

Chevallier, Jacques, « L'entrée en expertise », *Politix*, n°36, 1996, pp.33-50

Chevallier, Jacques, « L'Etat de droit », *RDP*, 1988, pp.313-380

Choukroune, Leïla, « Chine-OMC : l'Etat de droit par l'internationalisation », *ADI*, mars 2002

Christophe Tchakaloff, Marie-France, « L'influence de l'environnement européen », in Cadiet, Loïc et Richer, Laurent (dir.), *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, Paris : PUF, 2003, pp.67-75

Cini, Michelle, « La Commission européenne, lieu d'émergence de cultures administratives. L'exemple de la DG IV et de la DG XI », *RFSP*, vol.46, n°3, 1996, pp.457-473

Clark, David, « The many meanings of the rule of law », in Jayasuriya, Kanishka (dir.), *Law, Capitalism and Power in Asia*, Londres : Routledge, 1999, pp.28-44

Colliot-Thélène, Catherine, « La fin du monopole de la violence légitime ? », *RECEO*, vol.34, n°1, 2003, pp.5-31

Coman, Ramona, « Les défis de l'eupéanisation dans la réforme du système judiciaire roumain post-communiste », *RFSP*, vol.56, n°6, 2006, pp.999-1027

Contamine, Alexis, « Poursuites judiciaires et pirates somaliens : la nouvelle équation », *AJ Pénal*, n°7-8, juillet-août 2010, pp.330-334

Cram, Laura, « The European Commission as a multi-organization : social policy and IT policy in the EU », *JEPP*, vol.1, n°2, 1994, pp.195-217

Crawford, Gordon, « The EU and Democracy Promotion in Africa : The Case of Ghana », *EJDR*, vol.17, n°4, 2005, pp.571-600



Cremona, Marise et Meloni, Gabriella (dir.), « The European Neighbourhood Policy : A Framework for Modernisation ? », *EUI Working Paper LAW*, n°21, 2007

Cremona, Marise et Hillion, Christophe, « L'Union fait la force ? Potential and Limitations of the ENP as an Integrated EU Foreign and Security Policy », *EUI Working Paper LAW*, n°39, 2006

Cremona, Marise, « The European Neighbourhood Policy : Partnership, Security and the Rule of Law », in Copsey, Nathaniel, and Mayhew, Alan (dir.), *European Neighbourhood Policy and Ukraine*, Brighton : Sussex European Institute, 2005

Cremona, Marise, « Values in the EU Constitution : the External Dimension », *CDDRL Working Papers*, Stanford Institute for International Studies, n°26, 2004

Cremona, Marise, « The European Neighbourhood Policy : Legal and Institutional Issues », *CDDRL Working Papers*, Stanford Institute for International Studies, n°25, 2004

CRESAL, *Situation d'expertise et socialisation des savoirs*, Actes de la table ronde, 1985

Crowley, John, « Vers l'institutionnalisation d'un modèle politique européen ? », in Lequesne, Christian et Surel, Yves, *L'intégration européenne, entre émergence institutionnelle et recomposition de l'Etat*, Paris : Presses de Sciences Po, 2004, pp.79-97

Darbéda, Pierre, « Le renouveau des règles pénitentiaires européennes », *RPDP*, n°3, 2006, pp.655-666

Delcour, Laure, « L'Union européenne : une approche spécifique du développement ? », *Mondes en développement*, vol.4, n°124, 2003, pp.77-94

Delpeuch, Thierry et Vassileva, Marina, « Contribution à une sociologie politique des entrepreneurs internationaux de transferts de réformes judiciaires », *L'Année sociologique*, n°2, vol. 59, 2009, pp.371-402

Delpeuch, Thierry, « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies », *Critique intle*, n°43, 2009, pp.153-165

Delpeuch, Thierry, « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art », *Questions de recherche du CERi*, n°27, 2008

Delpeuch, Thierry, « La coopération internationale dans les domaines du droit et de la justice au prisme du courant de recherche 'droit et développement' », *D & S*, n°62, vol.1, 2006, pp.119-175

Devresse, Marie-Sophie, « Vers de nouvelles frontières de la pénalité, le cas de la surveillance électronique des condamnés », *Politix*, n°97, 2012, pp.47-74

Diez, Thomas, « Constructing the Self and Changing Others : Reconsidering 'Normative Power Europe' », *Millennium*, vol.33, n°3, 2005

Diez, Thomas, « Europe's Others and the Return of Geopolitics », *Camb. Rev. Int. Aff.*, vol.17, n°2, 2004, pp.319-335

Dimier, Véronique, « Institutionnalisation et bureaucratisation de la Commission européenne : l'exemple de la DG Développement », *Pol. eur.*, n°11, 2003, pp.99-121

Dolowitz, David et Marsh, David, « The Future of Policy Transfer Research », *Political Studies Review*, vol.10, n°3, 2012, pp.339-345

Dolowitz, David et Marsh, David, « Learning from Abroad : The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making », *Governance*, vol.13, n°1, 2000, pp.5-23

Dolowitz, David et Marsh, David, « Who Learns What from Whom : a Review of the Policy Transfer Literature », *Political Studies*, vol.44, n°2, 1996, pp.343-357

Du Bois, Pierre, « Anciennes et nouvelles menaces : les enjeux de la sécurité en Europe », *RI*, vol.1, n°125, 2006, pp. 5-16

Du Bois, Pierre, « L'Union européenne et le naufrage de la Yougoslavie (1991-1995) », *RI*, n°104, 2000, pp.469-485

Duchêne, François, « The European Community and the Uncertainties of Interdependence », in Kohnstamm, Max et Hager, Wolfgang (dir.), *A Nation Writ Large ? Foreign-Policy Problems before the European Community*, New York : Halsted Press, John Wiley & Sons, 1973, pp.1-21

Duchêne, François, « La Communauté européenne et les aléas de l'interdépendance », in Kohnstamm, Max et Hager, Wolfgang (dir.), *L'Europe avec un grand E, Bilan et perspectives*, Paris : Robert Laffont, 1973, pp.17-45

Dumont, Hugues, « La notion juridique de souveraineté aujourd'hui : de l'absolu au relatif », [1997], in Behrendt, Christian et Bouhon, Frédéric, *Introduction à la théorie générale de l'Etat, Recueil de textes*, Bruxelles : Larcier, 2009, p.452

Dumoulin, Laurence, Delpeuch, Thierry et Vigour, Cécile (dir.), « Les policy transfer studies en question », *Critique intle*, vol.3, n°48, 2010, pp.9-24

Dussauge-Laguna, Mauricio, « On the Past and Future of Policy Transfer Research : Benson and Jordan Revisited », *Political Studies Review*, vol.10, n°3, 2012, pp.313-324

El Qadim, Nora, « La politique migratoire européenne vue du Maroc : contraintes et opportunités », *Pol. eur.*, vol.2, n°31, 2010, pp.91-118

Emerson, Michael, « Review of the Review – of the European Neighbourhood Policy », *CEPS Commentaries*, 8 juin 2011

Epstein, Rachel, « The paradoxes of enlargement », Book review, *EPS*, n°4, 2005, pp.384-394

Eudes, Marina, « La révision des règles pénitentiaires européennes, les limites d'un droit commun des conditions de détention », *Droits fondamentaux*, n°6, 2006

Evans, Mark, « At the Interface Between Theory and Practice – Policy Transfer and Lesson-Drawing », *Public Admin.*, vol.84, n°2, 2006, pp.479-489

Evans, Mark, et Davies, Jonathan, « Understanding Policy Transfer : A Multi-Level, Multi-Disciplinary Approach », *Public Admin.*, vol.77, n°2, 1999, pp.361-385

Faugeron, Claude et Le Boulaire, Jean-Michel, « Prisons, peines de prison et ordre public », *R. franç. sociol.*, XXXIII, 1992, pp.3-32.

Faundez, Julio, « Legal Reform in Developing and Transition Countries, Making Haste Slowly », *LGD*, n°1, 2000

Favarel-Garrigues, Gilles, « Priorités et limites de la politique pénitentiaire en Russie », *Critique intle*, n°16, 2002, pp.121-135

Flauss, Jean-François, « Les conditions d'admission des pays d'Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l'Europe », *EJIL*, n°5, 1994, pp.401-422

Flückiger, Alexandre, « L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois », *RESS*, n°138, 2007, pp.83-101

Forsberg, Tuomas, « Normative Power Europe, Once Again : A Conceptual Analysis of an Ideal Type », *JCMS*, vol.49, n°6, 2011, pp.1183-1204

Freyburg, Tina, Lavenex, Sandra, Schimmelfennig, Frank, *et. al.*, « EU promotion of democratic governance in the neighbourhood », *JEPP*, vol.16, n°6, 2009, pp.916-934

Frinault, Thomas et Le Bart, Christian, « L'exemplarité de l'étranger », *RFSP*, vol.59, n°4, 2009, pp.629-631

Froment, Jean-Charles, « L'œil de Nietzsche. Dissertations politiques sur la prison », in Froment, Jean-Charles (dir.), *Administration et politique : une pensée critique et sans frontières, Dialogues avec et autour de Jean-Jacques Gleizal*, Grenoble : PUG, 2009, pp.71-79

Froment, Jean-Charles (dir.), « Administration et politiques pénitentiaires », *RFAP*, n°99, 2002

Furness, Mark, « Who Controls the European External Action Service ? Agent Autonomy in EU External Relations », Présentation à la European Union Studies Association biennial Conference, Boston, 3-5 mars 2011

Gavas, Mikaela, « Global Security or Poverty Eradication : The Politics of the European Union's Development Assistance », *ROAPE*, vol.34, n°111, 2007, pp.186-193

Georgakakis, Didier, « L'administration de l'Union européenne à la croisée des chemins », *RFAP*, vol.1, n°133, 2010, pp.5-16



Georgakakis, Didier et de Lassalle, Marine, « Genèse et structure d'un capital institutionnel européen », *ARSS*, vol.1, n° 166-167, 2007, pp.38-53

Gèze, François et Mellah, Salima, « Algérie : l'impossible justice pour les victimes des « années de sang » », *Mouvements*, n°53, 2008

Gilsdorf, Peter, « Les organes institués par des accords communautaires : effets juridiques de leurs décisions », *RMCUE*, n°357, 1992, pp.328-338

Ginsberg, Roy H., « Conceptualizing the European Union as an International Actor : Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap », *JCMS*, vol.37, n°3, 1999, pp.429-454

Giovalucchi, François et Olivier de Sardan, Jean-Pierre, « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs », *RTM*, vol.2, n°198, 2009, pp.383-406

Goldston, James A., « The Rule of Law at Home and Abroad », *HJRL*, n°1, 2009, pp.38-45

Goyard, Claude, « Etat de droit et démocratie », in *Mélanges René Chapus*, Paris : Montchrestien, 1992, pp.299-314

Goyard-Fabre, Simone, « L'Etat de droit, Problématique et problèmes », *Cahiers de philosophie politique et juridique*, Presses universitaires de Caen, n°24, 1993, pp.7-21

Gstöhl, Sieglinde, « A Neighborhood Economic Community – finalité économique for the NEP ? », *EU Diplomacy Papers*, Bruges : Collège d'Europe, n°3, 2008

Haaland Matlary, Janne, « Much ado about little : the EU and human security », *Int. Aff.*, vol.84, n°1, 2008, pp.131-143

Hall, Peter A., « Policy Paradigms, Social Learning, and the State, The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comp. Polit.*, avril 1993, pp.275-296

Hanf, Dominik, « The ENP in the light of the new « neighbourhood clause » (Article 8 TEU) », *Cahiers juridiques, Collège d'Europe*, n°2, 2011

Hanf, Dominik et Dengler, Pablo, « Accords d'association », *Cahiers juridiques, Collège d'Europe*, n°1, 2004

Hanon, Jean-Paul, « Sécurité intérieure et Europe élargie : discours et pratiques », *RIS*, vol.4, n°52, 2003, pp.23-32

Heimerl, Daniela, « L'Allemagne et l'élargissement de l'Union européenne à l'Est », *RIS*, vol.3, n°51, 2003, pp.53-61

Herlin-Karnell, Ester, « The Lisbon Treaty. A critical analysis of its impact on EU criminal law », *Eucrim. The European Criminal Association's Forum*, 2010, n°2, pp.59-64

Hibou, Béatrice, « La création du mythe réformiste en Tunisie », in Baduel, Pierre-Robert (dir.), *Chantiers et défis de la recherche sur le Maghreb contemporain*, Paris : IRMC-Karthala, 2009, pp.389-410

Hibou, Béatrice, « Le Partenariat en réanimation bureaucratique », *Critique intle*, n°18, 2003, pp.117-128

Hibou, Béatrice, « Les marges de manœuvre d'un « bon élève » économique : la Tunisie de Ben Ali », *Les études du CERI*, n°60, 1999

Hibou, Béatrice et Martinez, Luis, « Le partenariat euro-maghrébin : un mariage blanc ? », *Les études du CERI*, n°47, 1998

Hill, Christopher, « The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role », *JCMS*, vol.31, n°3, 1993, pp.305-328

Hill, Christopher, « European Foreign Policy : Power Bloc, Civilian Model, or Flop ? », in Rummel, Reinhardt (dir.), *The Evolution of an International Actor, Western Europe's New Assertiveness*, Boulder : Westview Press, 1990, pp.31-55

Hlupekile Longwe, Sara, « The evaporation of gender policies in the patriarchal cooking pot », *Development in Practice*, vol.7, n°2, 1997, pp.148-156

Holden, Patrick, « The European Union's Mediterranean Policy in Theory and Practice », Review article, *Mediterr. Polit.*, vol.14, n°1, 2009, pp.125-134

Holden, Patrick, « Development through integration ? EU aid reform and the evolution of Mediterranean aid policy », *J. Int. Dev.*, vol.20, n°2, 2008, pp.230-244

Hollis, Rosemary, « No friend of democratization : Europe's role in the genesis of the 'Arab Spring' », *Int. Aff.*, vol.88, n°1, 2012, pp.81-94

Holmes, Stephen, « Can Foreign Aid Promote the Rule of Law? », *East European Constitutional Review*, vol.8, n°4, 1999, p.68

Hopf, Ted, « The Promise of Constructivism in International Relations Theory », *International Security*, vol.23, n°1, 1998, pp.171-200

Hout, Wil, « Governance and Development : changing EU policies », *TWQ*, vol.31, n°1, 2010, pp.1-12

Hout, Wil, « Between Development and Security : the European Union, governance and fragile states », *TWQ*, vol.31, n°1, 2010, pp.141-157

Hurrell, Andrew, « Norms and Ethics in International Relations », in Carlsnaes, Walter, Risse, Thomas et Simmons, Beth A. (dir.), *Handbook of International Relations*, Londres : Sage, 2002, pp.137-154

Hurt, Stephen R., « Understanding EU Development Policy : history, global context and self-interest ? », *TWQ*, vol.31, n°1, 2010, pp.159-168

Huysmans, Jef, « The European Union and the Securitization of Migration », *JCMS*, vol.38, n°5, 2000, pp.751-777

Hyde-Price, Adrian, « « Normative » power Europe : a realist critique », *JEPP*, vol.13, n°2, 2006, pp.217-237

Jacqué, Jean-Paul, « Droits fondamentaux et compétences internes de la communauté européenne », in *Liberté, justice, tolérance, Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan*, Bruxelles : Bruylant, t.2, 2004, p.1007

Jacquemin, Georges, « Technique juridique de la mission d'un expert en droit aérien de l'OACI dans les pays bénéficiant d'une assistance technique, Mécanisme de confection d'un code aérien national », *RFD aérien*, vol.127, n°3, 1978, pp.261-292

James, Oliver et Lodge, Martin, « The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research », *PSR*, vol.1, 2003, pp.179-193

Jeandesboz, Julien et Parmentier, Florent, « Politique de voisinage : 'Face aux risques, demandez au voisin de pallier!' », *Regards sur l'Est*, 15 nov. 2006

Jeandesboz, Julien, « Définir le voisin. La genèse de la politique européenne de voisinage », *Cult. & Confl.*, n°66, 2007, pp.11-29

Jégouzo, Isabelle, « Le développement progressif du principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires pénales dans l'Union européenne », *RIDP*, vol.77, n°1, 2006, pp.97-111

de Jerphanion, Marie, « Vers un rapprochement de la morale et de la Realpolitik ? », *RIS*, Dossier : La morale, nouveau facteur de puissance internationale ?, vol.3, n°67, 2007, pp.127-134

Jessberger, Florian et Kretschmer, Karla, « L'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 30 juin 2009 et les implications du traité de Lisbonne sur le droit pénal européen », *RSC*, 2010, p.111

Juncos, Ana, « Europeanization by Decree ? The Case of Police Reform in Bosnia », *JCMS*, vol.49, n°2, 2011, pp.367-389

Kaldor, Mary, « La sécurité humaine : un concept pertinent ? », *PE*, n°4, 2006, pp.901-914

Kaluszynski, Martine, « De Tocqueville à Urvoas, la tradition des voyages pénitentiaires », accessible en ligne sur HAL, 2011

Kaluszynski, Martine, « Le développement du placement sous surveillance électronique en Europe : genèses, circulation des modèles et diversité des problématiques » in Froment, J.-C. et Kaluszynski, M. (dir.), *Justice et Technologies. Surveillance électronique en Europe*, Grenoble : PUG, 2007, pp.13-28

Kaminski, Dan, « Droits des détenus, normalisation et moindre éligibilité », *Criminologie*, vol.43, n°1, 2010, pp.199-226



Katzenstein, Peter, Keohane, Robert et Krasner, Stephen, « *International Organization and the Study of World Politics* », *Int. Organ.*, vol.52, n°4, 1998, pp.645-686

Keenan, Jeremy H., « Politique étrangère et guerre mondiale contre le terrorisme dans la reproduction du pouvoir algérien », *RTM*, vol.2, n°210, 2012, pp.31-50

Kelley, Judith, « International Actors on the Domestic Scene : Membership Conditionality and Socialization by International Institutions », *Int. Organ.*, vol. 58, 2004, pp.425-457

Kelley, Judith, « New Wine in Old Wineskins : Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy », *JCMS*, vol. 44, n°1, 2006, pp.29-55

Keohane, Robert, « Ironies of Sovereignty : The European Union and the United States », *JCMS*, vol.40, n°4, 2002, pp.743-765

Kienle, Eberhard, « Destabilization through Partnership? Euro-Mediterranean Relations after the Barcelona Declaration », *Mediterr. Polit.*, vol.3, n°2, 1998, pp.1-20

Klimova El Moukahal, Daria, « Techniques de promotion des normes européennes en matière commerciale au-delà des frontières de l'UE », *RMD*, 2011

Kobia, Roland, « L'Union européenne et la non-prolifération : vers un saut qualitatif ? », *Bulletin DN*, n°81, 2008, pp.37-62

Köhring, Martin Konstantin, « Beyond 'Venus and Mars' : Comparing Transatlantic Approaches to Democracy Promotion », *EU Diplomacy Papers*, Bruges : Collège d'Europe, n°5, 2007

Kratochvíl, Petr, « The Discursive Resistance to EU-Enticement : The Russian Elite and (the Lack of) Europeanisation », *Europe-Asia Studies*, vol.60, n°3, 2008, pp.397-422

Lamloum, Olfa, « L'enjeu de l'islamisme au coeur du processus de Barcelone », *Critique intle*, n°18, 2003, pp.129-142

Lappi-Seppälä, Tapio, « Criminology, crime and criminal justice in Finland », *Eur. J. Criminol.*, n°9, 2012, pp.206-222

Lascoumes, Pierre, « Ruptures politiques et politiques pénitentiaires, analyse comparative des dynamiques de changement institutionnel », *Dév. et soc.*, vol 30, n°3, 2006, pp.405-419

Lavenex, Sandra et Mérand, Frédéric, « Nouveaux enjeux sécuritaires et gouvernance externe de l'Union européenne », *PE*, vol.2, n°22, 2007, pp.5-14

Lavenex, Sandra et Schimmelfennig, Franck, « EU rules beyond EU borders : theorizing external governance in European politics », *JEPP*, vol.16, n°6, 2009, pp.791-812

Lavenex, Sandra et Wichmann, Nicole, « The External Governance of EU Internal Security », *JEI*, vol.31, n°1, 2009, pp.83-102

Lavenex, Sandra, « EU external governance in « wider Europe » », *JEPP*, vol.11, n°4, 2004, pp.680-700

Le Roy, Etienne, « L'expertise internationale en Afrique : le cas de l'expertise juridique sur les questions foncières », *Bulletin de l'APAD*, n°2, 1991

Lécuyer, Hervé, « Droits fondamentaux et droits européens », *Les droits fondamentaux : inventaire et théorie générale*, Colloque du CEDROMA, Beyrouth, 2003, Bruxelles : Bruylant, 2005

Leino, Päivi, « The Journey Towards All that is Good and Beautiful : Human Rights and « Common Values » as Guiding Principles of EU Foreign Relations Law », in Cremona, Marise et de Witte, Bruno (dir.), *EU foreign relations law, Constitutional fundamentals*, Oxford : Hart Publishing, 2008, pp.259-290

Lepesant, Gilles, « L'Union européenne et son voisinage : vers un nouveau contrat », *PE*, n°4, 2004, pp.767-780

Lequesne, Christian, « Balkans occidentaux : perspective européenne », *Diploweb*, 11 septembre 2011

Lequesne, Christian, « La Commission européenne entre autonomie et indépendance », *RFSP*, vol.46, n°3, 1996, pp.389-408

Lequesne, Christian et Rivaud, Philippe, « Les comités d'experts indépendants : l'expertise au service d'une démocratie supranationale ? », *RFSP*, vol.51, n°6, 2001, pp.867-880

Lerch, Marika et Schwellnus, Guido, « Normative by nature ? The rôle of coherence in justifying the EU's external human rights policy », *JEPP*, vol.13, n°2, 2006, pp.304-321

Lewis, Bernard, « Islam and Democracy, A Historical Overview », *J. Democr.*, vol.7, n°2, 1996, pp.52-63

Linz, Juan J. et Stepan, Alfred, « Toward Consolidated Democracies », *J.Democr.*, vol.7, n°2, 1996, pp.14-33

de Lobkowicz, Wenceslas, « La sécurité intérieure à l'épreuve de l'élargissement », *RFAP*, vol.1, n°129, 2009, pp.99-112

Louis, Jean-Victor, « The European Union : from External Relations to Foreign Policy ? », *EU Diplomacy Papers*, Bruges : Collège d'Europe, n°2, 2007

Magen, Amichai, « The Shadow of Enlargement : Can the European Neighbourhood Policy Achieve Compliance ? », *Colum. J. Eur. L.*, vol.12, n°2, printemps 2006, pp.383-427

Mahiou, Ahmed, « L'Algérie et le droit international des droits de l'homme », in *Libertés, justice, tolérance, Mélanges en hommage au doyen Gérard Cohen-Jonathan*, Bruxelles : Bruylant, 2004, pp.1143-1161

Majone, Giandomenico, « The European Community Between Social Policy and Social Regulation », *JCMS*, vol.31, n°2, 1993, pp.153-170

Manners, Ian, « Global Europa : Mythology of the European Union in World Politics », *JCMS*, vol.48, n°1, 2010, pp.67-87

Manners, Ian, « Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads », *JEPP*, vol.13, n°2, 2006, pp.182-199

Manners, Ian, « The European Union as a Normative Power : A Response to Thomas Diez », *Millennium – Journal of International Studies*, vol.35, n°1, 2006, pp.167-180

Manners, Ian, « Normative Power Europe : A Contradiction in Terms ? », *JCMS*, vol 40, n°2, 2002, pp.235-258

Manners, Ian, « Normative Power Europe : The International Role of the EU », Intervention à la conférence de l'European Union Studies Association, 31 mai 2001

Manners, Ian et Whitman, Richard, « The « Difference Engine » : Constructing and Representing the International Identity of the European Union », *JEPP*, vol.3, n°10, 2003, pp.380-404

Mary, Philippe, « La prison en Belgique : de l'institution totale aux droits des détenus ? », *Dév. et soc.*, vol 30, n°3, pp.389-404

Maull, Hanns, « Europe and the new balance of global order », *Int. Aff.*, vol.81, n°4, 2005, pp.775-799

Maull, Hanns, « Germany and Japan, The New Civilian Powers », *For. Aff.*, vol.69, n°5, 1990, pp.91-106

Ménard, Robert, « Les droits de l'homme : un fil d'Ariane plutôt qu'une alternative à la *Realpolitik* », *RIS*, Dossier : La morale, nouveau facteur de puissance internationale ?, vol.3, n°67, 2007, pp.139-142

Messick, Richard E., « Judicial Reform and Economic Development : A Survey of the Issues », *The World Bank Research Observer*, vol.14, n°1, février 1999, pp.117-136

Milacic, Slobodan, « L'Etat de droit, pour quoi faire? L'Etat de droit comme logistique d'une bonne gouvernance démocratique », in *Constitutions et pouvoirs, Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Paris : Montchrestien, 2008, pp.375-390

Milacic, Slobodan, « A l'Est, l'Etat de Droit pour induire la Démocratie? », *RECEO*, n°4, 1992, pp.23-40

Milner, Helen, « International Theories of Cooperation Among Nations, Strengths and Weaknesses », Review Article, *World Politics*, vol 44, n°3, 1992, pp.466-496

Moreau Defarges, Philippe, « Communauté européenne et ordre européen », *PE*, vol.56, n°1, 1991, pp.71-80



Morel d'Arleux, Julien, « Les prisons françaises et européennes : différentes ou semblables ? », *Pouvoirs*, n°135, 2010, pp.159-169

Morin, Jacques-Yvan, « The Rule of Law and the Rechtsstaat Concept : A Comparison », in McWhinney, Edward, Zaslove, Jerald et Wolf, Werner (dir.), *Federalism-in-the-Making, Contemporary Canadian and German Constitutionalism, National and Transnational*, Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers, 1992, pp.60-86

Newmark, Adam J., « An Integrated Approach to Policy Transfer and Diffusion », *RPR*, vol.19, n°2, 2002, pp.151-178

Nye, Joseph S., « Get smart. Combining Hard and Soft Power », *For. Aff.*, vol.88, n°4, 2009, pp.160-163

Nye, Joseph S., « Soft Power », *Foreign Policy*, n°80, automne 1990, pp.153-172

Ogus, Anthony, « The Importance of Legal Infrastructure for Regulation (and Deregulation) in Developing Countries », Présentation à la Conférence annuelle CRC, « Innovation and Change in Regulation and Competition », 13 Oct. 2003

Ohnesorge, John K.M., « Etat de droit (*rule of law*) et développement économique », *Critique intle*, n°18, 2003, pp.46-56

Orbie, Jan, « Civilian Power Europe : Review of the Original and Current Debates », *Coop. Confl.*, vol.41, n°1, 2006, pp.123-128

Ortega, Martin, « Une nouvelle politique méditerranéenne de l'Union européenne ? », *Cahiers de Chaillot*, n°64, 2003, pp.90-106

Pace, Michelle, « The Construction of EU Normative Power », *JCMS*, vol.45, n°5, 2007, pp.1039-1062

Pace, Michelle, « Norm shifting from EMP to ENP : the EU as a norm entrepreneur in the South ? », *Camb. Rev. Int. Aff.*, vol.20, n°4, 2007, pp.659-675

Paliwala, Abdul, « Privatisation in Developing Countries : The Governance Issue », *LGD*, n°1, 2000

Peerenboom, Randall, « Human Rights and the Rule of Law : What's the Relationship? », *UCLA School of Law Research Papers*, n°05-31, 2005

Peters, B. Guy, « Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community », in Sbragia, Alberta M. (ed.), *Europolitics, Institutions and Policymaking in the « New » European Community*, Washington : Brookings Institution Press, 1992, pp.75-122

Petiteville, Franck, « Les mirages de la politique étrangère européenne après Lisbonne », *Critique intle*, n°51, 2011, pp.95-112

Petiteville, Franck, « La coopération économique de l'Union européenne entre globalisation et politisation », *RFSP*, vol.51, n°3, 2001, pp.431-458

Petiteville, Franck et Smith, Andy, « Analyser les politiques publiques internationales », *RFSP*, vol.56, n°3, 2006, pp.357-366

Petrov, Roman, « Exporting the Acquis Communautaire into the Legal Systems of Third Countries », *EFA Rev.*, n°13, 2008, pp.33-52

Piana, Daniela, « Unpacking Policy Transfer, Discovering Actors : The French Model of Judicial Education Between Enlargement and Judicial Cooperation in the EU », *French Politics*, n°5, 2007, pp.33-65

Pollack, Mark A., « International Relations Theory and European Integration », *JCMS*, vol.39, n°2, 2001, pp.221-244

Portela, Clara, « Aid Suspensions as Coercive Tools ? The EU's Experience in the African-Caribbean-Pacific Context », *RERA*, vol.3, n°2, 2007, pp.38-53

Portela, Clara, « Where and why does the EU impose sanctions ? », *Pol. eur.*, vol.3, n°17, 2005, pp.83-111

Portelli, Serge, « Les alternatives à la prison », *Pouvoirs*, n°135, 2010, pp.15-28

Posner, Richard A., « Creating a Legal Framework for Economic Development », *The World Bank Research Observer*, vol. 13, n°1, 1998, pp.1-11

Pradel, Jean, « La politique européenne en matière pénitentiaire », *Politiques pénitentiaires et droits des détenus, Actes du colloque de la FIPP*, Nijmegen : Wolf Legal Publishers, 2008, pp.63-74

Radaelli, Claude, « Policy Transfer in the EU », *Governance*, vol.13, n°1, 2000, pp.25-43

Ravenel, Bernard et Ploquin, Jean-Christophe, « Terrorismes et guerre civile. Entretien avec Luis Martinez », *Plurielles*, hiver 1996-1997, pp.31-39

Raz, Joseph, « The Rule of Law and its Virtue », *Law Q. Rev.*, vol.93, 1977, pp.195-211

Rees, Wyn et Aldrich, Richard J., « Contending cultures of counterterrorism : transatlantic divergence or convergence ? », *Int. Aff.*, vol.5, n°81, 2005, pp.905-923

Restier-Melleray, Christiane, « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *RFSP*, vol.40, n°4, 1990, pp.546-585

Reymond, Mathias, « L'Europe énergétique entre concurrence et dépendance », *Le Monde diplomatique*, décembre 2008

Rhattat, Rachid, « L'intensification de la différenciation de la politique européenne de voisinage en Méditerranée : les cas du Maroc et d'Israël », *RMC*, n°539, 2010, pp.368-372

Richard, Yann, « L'Union européenne : un champion en trompe-l'œil de l'aide au développement », *Confins*, vol.3, n°3, 2008

Rijpma, Jorrit J. et Cremona, Marise, « The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law », *EUI Working Papers*, n°1, 2007

Risse, Thomas et Sikkink, Kathryn, « The socialization of international human rights norms into domestic practices : introduction », in Risse, Thomas, Ropp, Stephen C. et Sikkink, Kathryn (dir.), *The Power of Human Rights, International Norms and Domestic Change*, Cambridge : Cambridge University Press, 1999, pp.1-38

Robert, Anne-Cécile, « Naissance d'une mythologie juridique », *Le Monde diplomatique*, janvier 2001

Robert, Cécile, « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Pol. eur.*, n°11, vol.3, 2003, pp.57-78

Robert, Cécile, « La Commission européenne dans son rapport au politique, Pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air? », *Pôle Sud*, n°15, 2001, pp.61-75

Rocherieux, Julien, « L'évolution de l'Algérie depuis l'indépendance », *Sud/Nord*, vol.1, n°14, 2001, pp.27-50

Romeo, Isabel, « The EU and North Africa: Keeping the Mediterranean 'Safe' for Europe », *Mediterr. Polit.*, vol.3, n°2, 1998, pp.21-38

Rose, Carol V., « The 'New' Law and Development Movement in the Post-Cold War Era : A Vietnam Case Study », *Law and Society Review*, vol.32, n°1, 1998

Rose, Richard, « What is Lesson Drawing ? », *Journal of Public Policy*, vol.11, n°1, 1991, pp.3-30

Roth, Robert, « La prison et ses histoires », *Actualités bibliographiques, Dév. et soc.*, vol 2, n°3, 1978, pp.309-324

Rubi-Cavagna, Eliette, « Réflexions sur l'harmonisation des incriminations et des sanctions pénales prévue par le traité de Lisbonne », *RSC*, 2009, p.501

Rynning, Sten, « Return of the Jedi : Realism and the Study of the European Union », *Pol. eur.*, vol.3, n°17, 2005, pp.10-33

Saada, Emmanuelle, « Citoyens et sujet de l'Empire français. Les usages du droit en situation coloniale », *Genèses*, vol.4, n°53, 2003, pp.4-24

Santiso, Carlos, « Sisyphus in the Castle: Improving European Union Strategies for Democracy Promotion and Governance Conditionality », *Europ. J. Devel. Res.*, vol.15, n°1, 2003, pp.1-28

Santiso, Carlos, « The Reform of EU Development Policy, Improving Strategies for Conflict Prevention, Democracy Promotion & Governance Conditionality », *CEPS Working Document*, n°182, 2002



Santiso, Carlos, « Reforming European Foreign Aid : Development Cooperation as an Element of Foreign Policy », *EFA Rev.*, n°4, vol.7, 2002, pp.401-422

Saurugger, Sabine et Surel, Yves, « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », *RIPC*, vol.13, 2006, pp.179-211

Sautenet, Antoine, « L'Europe et la Chine : une coopération aux dimensions juridiques complexes », *Asie Visions*, IFRI, février 2008

Schäfer, Isabel, « Les politiques euro-méditerranéennes à la lumière du printemps arabe », *Mouvements*, vol. 2, n°66, 2011, pp.117-126.

Scheipers, Sibylle et Sicurelli, Daniela, « Normative Power Europe: A Credible Utopia? », *JCMS*, vol.45, n°2, 2007, pp.435-457

Schimmelfennig, Frank, « Europeanization Beyond the Member States », *ZSE*, vol.8, n°3, 2010, pp.319-339

Schimmelfennig, Frank et Sedelmeier, Ulrich, « Governance by conditionality : EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe », *JEPP*, vol.11, n°4, 2004, pp.669-687

Schimmelfennig, Franck et Sedelmeier, Ulrich, « Theorizing EU enlargement : research focus, hypotheses, and the state of research », *JEPP*, vol.9, n°4, 2002, pp.500-528

Schlumberger, Oliver, « Rents, Reform, and Authoritarianism in the Middle East », *IPG*, n°2, 2006, pp.43-57

Schmid, Dorothee, « Le partenariat, une méthode européenne de démocratisation en Méditerranée ? », *PE*, vol.3, 2005, pp.545-557

Schneider, Catherine et Tucny, Edwige, « Réflexions sur la conditionnalité politique appliquée à l'élargissement de l'Union européenne au pays d'Europe centrale et orientale », *RECEO*, vol.33, n°3, 2002, pp.11-44

Schwok, René, « Politique internationale de l'Union européenne et identité européenne : apports et limites des approches constructivistes », *RI*, n°139, 2009, pp.73-88

Sen, Amartya, « What is the role of Legal and Judicial Reform in the Development Process? », discours à la World Bank Conference on Legal and Judicial Reform, 5 juin 2000

Simon, Denys, « Constitution, souveraineté pénale, droit communautaire », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°26, 2009

Sjursen, Helene, « What kind of power? », *JEPP*, vol.13, n°2, 2006, pp.169-181

Sjursen, Helene, « The EU as a « normative » power: how can this be? », *JEPP*, vol.13, n°2, 2006, pp.235-251

Sjursen, Helene, « Why Expand ? The Question of Legitimacy and Justification in the EU's Enlargement Policy », *JCMS*, vol.40, n°3, 2002, pp.491-513

Smismans, Stijn, « The European Union's Fundamental Rights Myth », *JCMS*, vol.48, n°1, 2010, pp.45-66

Smith, Karen, « Beyond the Civilian Power EU Debate », *Pol. eur.*, n°17, 2005, pp.63-82

Smith, Karen, « The outsiders : the European neighbourhood policy », *Int. Aff.*, vol.4, n°81, 2005, pp.765-766

Smith, Karen, « The End of Civilian Power EU : A Welcome Demise or a Cause for Concern? », *The International Spectator*, vol.35 n°3, 2000, pp.11-58

Smith, Karen, « The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries : How Effective? », *EFA Rev.*, vol.3, n°2, 1998, pp.253-274

Stephenson, Matthew, « A Trojan Horse Behind Chinese Walls ? Problems and Prospects of US-Sponsored 'Rule of Law' Reform Projects in the People's Republic of China », *Harvard CID Working Papers*, n°47, 2000

Stone, Diane, « Transfer Agents and Global Networks in the « Transnationalization » of Policy », *JEPP*, vol.11, n°3, 2004, pp.545-566

Talahite, Fatiha, « La rente et l'Etat rentier recouvrent-ils toute la réalité de l'Algérie d'aujourd'hui ? », *RTM*, vol.2, n°210, 2012, pp.143-160

Tomalová, Eliska et Tulmets, Elsa, « Twinning Projects : Analysing the Experience of « old » EU Member States and Evaluating the Benefits of Twinning Out for the « new » EU Member States », in Egeberg, Morten (dir.), *Institutional Dynamics and the Transformation of Executive Politics in Europe*, Connex Report Series, 2007, pp.379-428

Tournier, Pierre, « Les systèmes de libération sous condition dans les Etats membres du Conseil de l'Europe », *Champ pénal*, vol.1, 2004

Trauner, Florian et Carrapiço, Helena, « The External Dimension of EU Justice and Home Affairs : Post-Lisbon Governance Dynamics », *EFA Rev.*, n°2, pp.1-18

Troper, Michel, « Comment la Constitution de 1958 définit la souveraineté nationale ? », Site internet du Conseil constitutionnel, *La Constitution en 20 questions*, Question n°5, 2008

Troper, Michel, « Le concept d'Etat de droit », *Cahiers de philosophie politique et juridique*, n°24, 1993, pp.23-40

Trubek, David, « The 'Rule of Law' in Development Assistance : Past, Present and Future », in Trubek, David et Santos, Alvaro (dir.), *The New Law and Economic Development, a Critical Appraisal*, Cambridge : Cambridge University Press, 2006, pp.74 et s.

Tshuma, Lawrence, « The Political Economy of the World Bank's Legal Framework for Economic Development », *Soc. Legal Stud.*, vol.8, n°1, 1999, pp.75-96

Tsitsoura, Aglaïa, « Activités du Conseil de l'Europe dans le domaine des problèmes criminels », *RIDP*, vol.72, n°1-2, 2001, pp.613-620

Tulkens, Françoise, « Le rôle des systèmes régionaux de protection des droits de l'homme dans le renforcement des systèmes juridiques nationaux », 37<sup>ème</sup> Congrès-Forum de la FIDH, Discours d'ouverture, 2010

Upham, Frank, « Mythmaking in the Rule of Law Orthodoxy », *Carnegie Papers*, n°30, 2002

Vachudova, Milada Anna, « The Leverage of International Institutions on Democratizing States : Eastern Europe and the European Union », *EUI Working Papers*, n°33, 2001

Van Reisen, Mirjam, « The Enlarged European Union and the Developing World : What Future ? », in Mold, Andrew (dir.), *EU Development Policy in a Changing World : Challenges for the 21st Century*, Amsterdam : Amsterdam University Press, 2007, pp.29-65

Van Seters, J. et Klavert, H., « EU development cooperation after the Lisbon Treaty : people, institutions and global trends », *ECDPM Discussion Papers*, 123, 2011

Verdun, Amy et Ruffa, Chiara (dir.), Numéro spécial « South East and Eastern European Countries EU Accession Quandary », *CEP*, vol.9, n°4-5, 2011

Wichmann, Nicole, « Promoting the Rule of Law in the European Neighbourhood Policy - Strategic or Normative Power ? », *Pol. eur.*, n°22, 2007, pp.81-104

de Wilde d'Estmael, Tanguy, « L'efficacité politique de la coercition économique exercée par l'Union européenne dans les relations internationales », *AFRI*, vol.I, 2000, pp.502-521

Wolff, Sarah, « La dimension méditerranéenne de la politique Justice et Affaires intérieures », *Cult. & Confl.*, n°66, 2007, pp.77-99

Youngs, Richard, « Trends in Democracy Assistance. What Has Europe Been Doing ? », *J. Democr.*, vol.19, n°2, 2008, pp.160-169

Youngs, Richard, « Normative Dynamics and Strategic Interests in the EU's External Identity », *JCMS*, vol.42, n°2, 2004, pp.415-435

Zaiotti, Ruben, « La propagation de la sécurité : l'Europe et la schengenisation de la Politique de voisinage », *Cult. & Confl.*, n°66, 2007, pp.61-76

Zielonka, Jan, « Europe as a global actor : empire by example ? », *Int. Aff.*, vol 84, n°3, 2008, pp.471-484

## THESES ET MEMOIRES

Bué, Charlotte, *La politique de développement de l'Union européenne, Construction et projection de l'Europe par le Sud, 1957-2010*, Thèse pour l'obtention du doctorat de science politique, IEP de Paris, dir. Guillaume Devin, 2010



Delcour, Laure, *Une politique publique européenne hors du cadre communautaire, le programme Tacis d'assistance technique à la Russie (1990-1998)*, Thèse pour l'obtention du doctorat de science politique, IEP de Paris, dir. Hélène Carrère d'Encausse, 2000

Fischer, Bénédicte, *Les relations entre l'administration et les administrés au Mali. Contribution à l'étude du droit administratif des Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française*, Thèse pour l'obtention du doctorat de droit public, Université de Grenoble, dir. Jean-Jacques Gleizal, 2011

Guinchard, Clémence, *Les services pénitentiaires algériens et leur fonctionnement (1945-1954)*, Mémoire de maîtrise d'histoire contemporaine, Université Paris VIII, dir. Daniel Lefeuvre, 2004

Helly, Damien, *L'action extérieure de l'Union européenne dans le Caucase du Sud, 1992-2002*, Thèse pour l'obtention du doctorat de science politique, IEP de Paris, dir. Christian Lequesne, 2003

Huber, Sophie, *Polyphonie sur l'identité européenne : aux origines d'un discours identitaire, 1962-1973*, Thèse pour l'obtention du doctorat en relations internationales, Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement, Genève, dir. André Liebich, 2009

Jeandesboz, Julien, *Les usages du voisin : genèse, enjeux et modalités des politiques de voisinage de l'Union européenne*, Thèse pour l'obtention du doctorat de science politique, IEP de Paris, dir. Didier Bigo, 2011

Lattouf, Ziad, *La mise en œuvre de l'accord d'association Algérie – Union européenne dans les perspectives du respect des droits de l'homme*, Thèse pour l'obtention du doctorat de droit international, Université Lyon III, dir. Christian Philip, 2011

Peigné, Anne, « La convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle, un nouvel instrument pour déroger au principe communautaire de libre circulation ? », *Interactions droit international et européen*, Site internet du Master d'Etudes bilingues des droits de l'Europe, Université Paris Ouest, mai 2009

Rhattat, Rachid, *La politique européenne de voisinage dans les pays de l'aire méditerranéenne*, Thèse pour l'obtention du doctorat de droit européen, Université Pierre Mendès-France, Grenoble 2, dir. Catherine Schneider, 2009

Robert, Cécile, *La fabrique de l'action communautaire : le programme Phare (1989-1998), enjeux et usages d'une politique européenne incertaine*, Thèse pour l'obtention du doctorat de science politique, IEP de Grenoble, dir. Jacques Commaille, 2001

Tucny, Edwige, *L'Union européenne et la conditionnalité politique*, Thèse pour l'obtention du doctorat de droit public, Université Pierre Mendès-France, Grenoble 2, dir. Catherine Schneider, 2003

## ARTICLES DE PRESSE

« Eventuelle révision du code de procédure civile et administrative », *APS*, 2 octobre 2012

« Justice : 4 627 décisions de peines alternatives prononcées depuis 2009 », *El Moudjahid*, 24 septembre 2012

« M. Félioune réaffirme qu'il n'y a pas de recours excessif à la détention provisoire en Algérie », *APS*, 16 août 2012

Aït Hamlat, Abbas, « Le directeur de l'administration pénitentiaire et de la réinsertion : « 25 établissements de milieu ouvert seront construits » », *Horizons*, 10 avril 2010

Belgacem, Farid, « Ce qui changera dans les prisons algériennes », *Liberté*, 23 janvier 2008

Bettache, Abder, « 59 000 personnes détenus dans 127 établissements pénitentiaires », *Le Soir d'Algérie*, 8 juin 2008

Cronin, David, « Spinning a deal with the ACP ? », *European Voice*, 28 avril 2005

G.A., « Architecture des établissements pénitentiaires : un séminaire international s'ouvre à Alger », *Le Soir d'Algérie*, 11 décembre 2005

Gotev, Georgi, « Interview of Štefan Füle : « EU won't allow Arab revolutions to be 'stolen' » », *Euractiv*, 13 avril 2011

Hafid, Tarek, « Alger la chinoise », *Jeune Afrique*, 13 août 2012

Khalfa, Slimane, « L'empire des Chinois d'Algérie », *Dernières nouvelles d'Algérie*, 29 octobre 2011

Peterson, John, « José Manuel Barroso = Political Scientist », Interview de José Manuel Barroso, *EU Consent*, 17 juillet 2007

Short, Clare, « Aid that doesn't help », Tribune, *Financial Times*, 23 juin 2000

Tissot, Pauline, « Que signifie vraiment la fin de l'état d'urgence en Algérie ? », *L'Express*, 25 février 2011

Tlemçani, Salima, « Séminaire international sur l'architecture carcérale : pour des prisons plus humaines », *El Watan*, 12 décembre 2005

Tlemçani, Salima, « Directeur général de l'Administration pénitentiaire : « Le point noir reste la surpopulation carcérale » », *El Watan*, 23 avril 2005

## DICTIONNAIRES

Ageron, Charles-Robert, « Algérie », *Encyclopaedia Universalis*, 2010

Attar, Frank, *Dictionnaire des relations internationales de 1945 à nos jours*, Paris : Le Seuil, 2009

Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie et Ravinet, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3<sup>ème</sup> éd., Paris : Presses de Sciences Po, 2010

Degryse, Christophe, *Dictionnaire de l'Union européenne*, 3<sup>ème</sup> éd., Bruxelles : De Boeck, 2007

*Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris: LGDJ, 1993

*Oxford Dictionary of English* [ressource électronique], 3<sup>ème</sup> éd., Oxford : Oxford University Press, 2010

*Trésor de la langue française informatisé*, Paris : CNRS Editions, 2004

## RAPPORTS ET DOCUMENTS DE TRAVAIL

Alvarez, Raquel C., « The rise of budget support in European development cooperation : a false panacea », *FRIDE Policy Brief*, n°31, janvier 2010

Biedenkopf, Kurt, Geremek, Bronislaw, et Michalski, Krzysztof (dir.), *La dimension spirituelle et culturelle de l'Europe*, Conclusions du groupe de réflexion, 2004

Bindi, Federiga (dir.), *The Foreign Policy of the European Union, Assessing Europe's Role in the World*, Washington : Brookings Institution Press, 2010

Broberg, Morten, « Furthering Democracy through the European Union's Development Policy : Legal Limitations and Possibilities », *DIIS Working Paper*, n°9, 2010

Byrne, Iain et Shamas, Charles, *L'incidence des programmes MEDA sur les droits de l'homme*, Copenhague : Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme, 2002

Cohen-Tanugi, Laurent, « L'influence normative de l'Union européenne : une ambition entravée », *Notes de l'Ifri*, n°40, 2002

Coyle, Andrew, *A Human Rights Approach to Prison Management, Handbook for prison staff*, 2<sup>nde</sup> éd., International Centre for Prison Studies, 2009

Cremona, Marise, « The Promotion of Democracy in the EU's External Relations », *EUI Review*, hiver 2007, pp.9-12



Easterly, William, « The Cartel of Good Intentions: Bureaucracy vs. Markets in Foreign Aid », *Center for Global Development Working Paper*, n°4, mai 2002

European Criminal Policy Initiative, *Manifeste pour une politique criminelle européenne*, 2009

Furness, Mark, « The European External Action Service : A New Institutional Framework for EU Development Cooperation », *German Development Institute Discussion Paper*, n°15, 2010

Gerrits, André (dir.), *Normative Power Europe in a Changing World : A discussion*, La Haye : Netherlands Institute of International Relations, Clingendael European Papers, n°5, 2009

Groupe d'étude sur la sécurité humaine, *A European Way of Security*, Rapport de Madrid, 2007

Groupe d'étude sur les capacités européennes de sécurité, *A Human Security Doctrine for Europe*, Rapport de Barcelone, 2004

Hazelzet, Hadewych, « Suspension of Development Cooperation : An Instrument to Promote Human Rights and Democracy ? », *ECDPM Discussion Paper*, 64B, 2005

Kleinfeld Belton, Rachel, « Competing Definitions of the Rule of Law : Implications for Practitioners », *Carnegie Papers*, n°55, janvier 2005

Manners, Ian, « The Concept of Normative Power in World Politics », *DIIS Brief*, mai 2009

Montagner, Maxime, « Le concept de gouvernance dans les discours de la Commission européenne », *Fiche analyse de l'IRG*, 2006

Nicolaidis, Kalypso et Kleinfeld, Rachel, « Rethinking Europe's « Rule of Law » and Enlargement Agenda : the Fundamental Dilemma », *Sigma Paper (OCDE)*, n°49, 2012

Patry, Jean-Jacques, « Union européenne et stabilité : un instrument en devenir », *Note de la Fondation pour la Recherche Stratégique*, 2007

Simon, Anne, « La nouvelle organisation du Conseil de l'Union Européenne : un recul ou une opportunité pour la coopération au développement de l'Union Européenne ? », *Document de réflexion ECDPM*, n°46, 2003

Trachsler, Daniel, « Sécurité humaine : Genèse, débats, tendances », *Analyses du CSS*, n°90, 2011

Vermeulen, Gert, *et. al.*, *Material detention conditions, execution of custodial sentences and prisoner transfer in the EU Member States*, IRCP Series, vol.41, Anvers : Maklu & Commission européenne, 2011

Vermeulen, Gert, *et. al.*, *Cross-border execution of judgements involving deprivation of liberty in the EU, Overcoming legal and practical problems through flanking measures*, IRCP Series, vol.40, Anvers : Maklu & Commission européenne, 2011

Youngs, Richard, « The end of democratic conditionality : good riddance ? », *FRIDE Working Paper*, 102, 2010

Youngs, Richard, « Democracy Promotion : The Case of European Union Strategy », *CEPS Working Document*, 167, 2001

## LITTERATURE INSTITUTIONNELLE

### 1 – Organisations régionales européennes

#### **A – Conseil de l'Europe**

Conseil de l'Europe, Conférence des ministres de la Justice, *Justice transparente et efficace et la politique pénitentiaire dans l'Europe d'aujourd'hui*, du 24 au 27 novembre 2010 à Istanbul

Conseil de l'Europe, CPT, *Normes du CPT*, 2010

Conseil de l'Europe, *Le Conseil de l'Europe et la réforme pénitentiaire européenne*, Brochure, 2009

Conseil de l'Europe, *Compendium des conventions, recommandations et résolutions relatives aux questions pénitentiaires*, Strasbourg, novembre 2007

Conseil de l'Europe, *Règles pénitentiaires européennes*, 2006

Conseil de l'Europe, *Protocole n°13 à la CEDH, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances*, 3 mai 2002

Conseil de l'Europe et Union européenne, *Mémoire d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne*, Strasbourg, 23 mai 2007

Conseil de l'Europe et Union européenne, *Déclaration commune sur la coopération et le partenariat entre le Conseil de l'Europe et la Commission européenne*, 3 avril 2001

Juncker, Jean-Claude, *Conseil de l'Europe – Union européenne : « Une même ambition pour le continent européen »*, Rapport à l'attention des chefs d'Etats et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, 11 avril 2006

## **B – Union européenne**

### **Commission européenne**

ADE, *Thematic Evaluation of European Commission Support to Justice and Security System Reform*, vol.1, novembre 2011

Ashton, Catherine, *Remarks on « The EU Response to the Arab Spring »*, Discours à la Brookings Institution, Washington, SPEECH/11/524, 12 juillet 2011

Barroso, José Manuel, « Leading by Example : The EU and Global Governance », Conférence sur la gouvernance globale, Bruxelles, SPEECH/09/239, 12 mai 2009

Commission européenne, *Stratégie d'élargissement et principaux défis 2012-2013*, Communication au Parlement européen et au Conseil, COM(2012) 600, 10 octobre 2012

Commission européenne, *La solidarité à travers le monde : les Européens et l'aide au développement*, Eurobaromètre Spécial 392, octobre 2012

Commission européenne, *Annual Report 2012 on the European Union's Development and external assistance policies and their implementation in 2011*, Document de travail de la Commission, SWD(2012) 242, 6 août 2012

Commission européenne, *L'UE confirme sa place de premier donateur d'aide dans le monde en 2011*, Communiqué de presse, IP/12/348, 4 avril 2012

Commission européenne, *Publication of preliminary data on Official Development Assistance, 2011*, MEMO/12/243, 4 avril 2012

Commission européenne, EuropeAid, *Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures de l'UE*, janvier 2012

Commission européenne, *EU Budget 2011, Financial Report*, 2012

Commission européenne, *EU-Russia Summit, 15 December 2011*, Communiqué de presse, MEMO/11/915, 14 décembre 2011

Commission européenne et Haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *Les droits de l'homme et la démocratie au cœur de l'action extérieure de l'UE – vers une approche plus efficace*, Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, COM(2011) 886, 12 décembre 2011

Commission européenne, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Stability*, COM(2011) 845, 7 décembre 2011



Commission européenne, *La future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers*, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2011) 638, 13 octobre 2011

Commission européenne, *Avis sur la demande d'adhésion de la Serbie à l'Union européenne*, Communication au Parlement européen et au Conseil, COM(2011) 668, 12 octobre 2011

Commission européenne, *Analytical Report Accompanying the document « Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union »*, Document de travail, SEC(2011) 1208, 12 octobre 2011

Commission européenne, *Vers une politique de l'UE en matière pénale : assurer une mise en œuvre efficace des politiques de l'UE au moyen du droit pénal*, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2011) 573, 20 septembre 2011

Commission européenne, EuropeAid, *Guide pratique des procédures applicables aux devis-programmes*, septembre 2011

Commission européenne, *Rapport annuel concernant l'instrument de stabilité en 2010*, Rapport au Parlement européen, au Conseil, au Conseil économique et social européen et au Comité des régions, COM(2011) 494, 16 août 2011

Commission européenne, *Inventory of Agreements Containing the Human Rights Clause*, 7 juillet 2011

Commission européenne, *Agreements Containing a Suspension-Human Rights Clause*, 7 juillet 2011

Commission européenne, *Annual Report 2011 on the European Union's development and external assistance policies and their implementation in 2010*, Rapport au Conseil et au Parlement européen, Bruxelles, SEC(2011) 880, 6 juillet 2011

Commission européenne, *Renforcer la confiance mutuelle dans l'espace judiciaire européen – Livre vert sur l'application de la législation de l'UE en matière de justice pénale dans le domaine de la détention*, Bruxelles, COM(2011) 327, 14 juin 2011

Commission européenne, Haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation*, Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2011) 303, 25 mai 2011

Commission européenne, *Rapport sur la mise en œuvre, depuis 2007, de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres*, Rapport au Parlement européen et au Conseil, COM(2011) 175, 11 avril 2011

Commission européenne, *Publication of preliminary data on Official Development Assistance 2010*, Communiqué de presse, MEMO/11/221, 6 avril 2011

Commission européenne, *2010 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights*, Rapport au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Bruxelles, COM(2011) 160, 30 mars 2011

Commission européenne et Haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée*, Communication conjointe au Conseil européen, au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2011) 200, 8 mars 2011

Commission européenne, *European Instrument for Democracy and Human Rights, Compendium 2007-2010*, Luxembourg : Office des Publications de l'Union européenne, 2011

Commission européenne, *Rapport annuel sur les politiques de développement et d'aide extérieure de l'Union européenne et leur mise en œuvre en 2010*, 2011

Commission européenne, *Commission Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union*, Communication au Parlement européen et au Conseil, COM (2010) 670, 9 novembre 2010

Commission européenne, EuropeAid, *Appui à la réforme de la justice dans les pays ACP*, Document de référence n°9, septembre 2010

Commission européenne, *Mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens européens, Plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm*, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Bruxelles, COM(2010) 171, 20 avril 2010

Commission européenne, *Droits de l'homme et démocratie dans le monde, Rapport sur l'action de l'UE de juillet 2008 à décembre 2009*, 2010

Commission européenne, EuropeAid, *Manuel de communication et de visibilité pour les actions extérieures de l'Union européenne*, 2010

Commission européenne, *La cohérence des politiques pour le développement – Etablissement du cadre politique pour une approche « de toute l'Union »*, Communication au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social et au Comité des régions, COM(2009) 458, 15 septembre 2009

Commission européenne, *Five years of an enlarged EU, Economic achievements and challenges*, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque centrale européenne, COM(2009) 79, 20 février 2009

Commission européenne, *Renforcement des capacités institutionnelles dans le cadre des politiques de l'Union européenne, Manuel commun de jumelage*, 2009

Commission européenne, *Rapport annuel 2009 sur les politiques de développement et d'aide extérieure de la Communauté européenne et sur leur mise en œuvre en 2008*, Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2009

Commission européenne, *Second progress report on the implementation of the « Strategy for the External Dimension of JHA : Global Freedom, Security and Justice »*, SEC(2008) 2409, 4 septembre 2008

Commission européenne, Europeaid, *Réformer la coopération technique et les unités d'exécution des projets pour l'aide extérieure de la Commission européenne, Stratégie-cadre*, Luxembourg, juillet 2008

Commission européenne, DG Développement, *L'appui budgétaire. « Et si on essayait le respect et la confiance? »*, Brochure de communication institutionnelle, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2008

Commission européenne, EuropeAid, *Fiches de synthèse sur l'Office de Coopération EuropeAid*, 2008

Commission européenne, *Vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité*, Communication au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2007) 643, 25 octobre 2007

Commission européenne, *Croatia Screening Report, Chapter 23*, 27 juin 2007

Commission européenne, *Une politique de l'énergie pour l'Europe*, Communication au Conseil européen et au Parlement européen, COM(2007) 1, 10 janvier 2007

Commission européenne, *Strategy Paper for the Thematic Programme of Cooperation with Third Countries in the Area of Migration and Asylum, 2007-2010*

Commission européenne, *Furthering Human Rights and Democracy Across the Globe*, Brochure, 2007

Commission européenne, *The Instrument for Stability, Strategy Paper 2007-2011*

Commission européenne, *Le renforcement de la politique européenne de voisinage*, Communication au Conseil et au Parlement européen, COM(2006) 726, 4 décembre 2006

Commission européenne, *Communication concernant l'approche générale visant à permettre aux pays partenaires PEV de participer aux travaux des agences communautaires et aux programmes communautaires*, Communication au Conseil et au Parlement européen, COM(2006) 724, 4 décembre 2006

Commission européenne, *Progress report on the implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA : Global Freedom, Security and Justice*, Commission Staff Working Document, SEC(2006) 1498, 16 novembre 2006

Commission européenne, *What the EU could bring to Belarus*, Non-paper, novembre 2006

Commission européenne, *Document de travail accompagnant la communication intitulée « La gouvernance dans le consensus européen pour le développement*, SEC(2006) 1020, 30 août 2006



Commission européenne, *La gouvernance dans le consensus européen pour le développement. Vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne*. Communication au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Bruxelles, COM(2006) 421, 30 août 2006

Commission européenne, *Renforcer l'impact européen : un cadre commun pour l'élaboration des documents de stratégie par pays et la programmation pluriannuelle commune*, Communication au Conseil et au Parlement européen, COM(2006) 88, 2 mars 2006

Commission européenne, *Programme thématique de coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile*, Communication au Parlement européen et au Conseil, COM(2006) 26, 25 janvier 2006

Commission européenne, *Compendium des stratégies de coopération au développement*, DE 133, 2006

Commission européenne, *Une stratégie relative à la dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice*, Communication, COM(2005) 491, 12 octobre 2005

Commission européenne, *La politique de développement de l'Union européenne*, « *Le consensus européen* », Proposition de déclaration conjointe du Conseil, du Parlement européen et de la Commission, COM(2005) 311, 13 juillet 2005

Commission européenne, *Le programme de La Haye : dix priorités pour les cinq prochaines années. Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice*, Communication au Conseil et au Parlement européen, COM(2005) 184, 10 mai 2005

Commission européenne, *Cohérence des politiques au service du développement – Accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement*, Communication au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social, COM(2005) 134, 12 avril 2005

Commission européenne, *Guide to the main administrative structures required for implementing the acquis*, Guide de travail informel à titre indicatif, 2005

Commission européenne, *On the Instruments for External Assistance under the Future Financial Perspective 2007-2013*, Communication au Conseil et au Parlement européen, COM(2004) 626, 29 septembre 2004

Commission européenne, *Proposition de règlement du Conseil instituant un instrument de stabilité*, COM(2004) 630, 29 septembre 2004

Commission européenne, *Un partenariat stratégique UE-Inde*, Communication au Conseil, au Parlement européen et au Conseil économique et social européen, COM(2004) 430, 16 juin 2004

Commission européenne, *Politique européenne de voisinage*, Communication – Document d'orientation, COM(2004) 373, 12 mai 2004

Commission européenne, *Proposition de décision-cadre du Conseil relative à certains droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales dans l'Union européenne*, COM(2004) 328, 28 avril 2004

Commission européenne, *Ouvrir l'Europe sur le monde, 50 ans du service extérieur de la Commission européenne*, Brochure de communication institutionnelle, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2004

Commission européenne, *Méthodes de l'aide : Lignes directrices Gestion du Cycle de Projet*, 2004

Commission européenne, EuropeAid, *Handbook on Promoting Good Governance in EC Development and Co-operation*, Bruxelles, 2004

Commission européenne, *Gouvernance et développement*, Communication au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, COM(2003) 615, 20 octobre 2003

Commission européenne, *Les Balkans occidentaux et l'intégration européenne*, Communication au Conseil et au Parlement européen, COM(2003) 285, 21 mai 2003

Commission européenne, *L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud*, Communication au Conseil et au Parlement européen, COM(2003) 104, 11 mars 2003

Commission européenne, *Obtention et utilisation de l'expertise par la Commission, Principes et lignes directrices*, Communication, COM(2002) 713, 11 décembre 2002

Commission européenne, *Communication on the Action Plans for administrative and judicial capacity, and the monitoring of commitments made by the negotiating countries in the accession negotiations*, COM(2002) 256, 5 juin 2002

Commission européenne, *Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers*, Communication au Conseil et au Parlement européen, COM(2001) 252, 8 mai 2001

Commission européenne, *La prévention des conflits*, Communication, COM(2001) 211, 11 avril 2001

Commission européenne, *Reconnaissance mutuelle des décisions finales en matière pénale*, Communication au Conseil et au Parlement européen, COM(2000) 0495, 26 juillet 2000

Commission européenne, *La réforme de la gestion de l'aide extérieure*, Communication à la Commission, 16 mai 2000

Commission européenne, *La politique de développement de la Communauté européenne*, Communication au Conseil et au Parlement européen, COM(2000) 212, 26 avril 2000

Commission européenne, *Coopération communautaire : Cadre pour les documents stratégiques par pays*, Document de travail pour les services de la Commission, SEC(2000) 1049, 2000

Commission européenne, *Document d'ensemble sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion*, COM(1999) 500 à 513, Bull. UE 10-1999, 1999

Commission européenne, *Le processus de stabilisation et d'association en faveur des pays de l'Europe du Sud-Est*, Communication au Conseil et au Parlement européen, COM(1999) 235, 26 mai 1999

Commission européenne, *Démocratisation, État de droit, respect des droits de l'homme et bonne gestion des affaires publiques: les enjeux du partenariat entre l'Union européenne et les Etats ACP*, Communication au Conseil et au Parlement européen, COM(98) 146, 24 février 1998

Commission européenne, *Agenda 2000 : pour une Union plus forte et plus large*, Communication, COM(97) 2000, 16 juillet 1997

Commission européenne, *L'Union européenne et le problème des conflits africains : le rétablissement de la paix, la prévention des conflits et au-delà*, Communication au Conseil, SEC(96) 332, 6 mars 1996

Commission des Communautés européennes, *L'Union européenne et les aspects extérieurs de la politique des droits de l'homme : de Rome à Maastricht et au-delà*, Communication au Conseil et au Parlement européen, COM(95) 567, 22 novembre 1995

Commission européenne, *Communication on the inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements between the community and third countries*, COM(95) 216, 23 mai 1995

Commission européenne, *L'Europe et le défi de son élargissement*, 24 juin 1992

Commission européenne, *La politique de coopération au développement à l'horizon 2000*, Communication au Conseil et au Parlement européen, SEC(92) 915, 15 mai 1992

Convention de financement du programme d'appui à la réforme pénitentiaire entre l'Algérie et la Commission européenne, n°19421, juin 2008

Cooper, Chris et Johansen, Mikael, *An Evaluation of Completed Twinning Projects, A Report Presented to the National Contact Points' Meeting*, Bruxelles, janvier 2003

Ecotec, *Support to the JHA Acquis, Thematic Evaluation Report of the EU Phare Programme*, Rapport pour la DG Elargissement de la Commission européenne, 2006

Haut représentant pour la PESC et Commission européenne, *Améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des conflits*, Rapport présenté au Conseil européen de Nice, 14088/00, 30 novembre 2000



Prodi, Romano, *L'Europe élargie – Une politique de proximité comme clé de la stabilité*, Discours à la Sixième conférence mondiale du réseau ECSA, « Paix, sécurité et stabilité – Dialogue international et rôle de l'UE », Speech/02/169, Bruxelles, 5-6 décembre 2002

Universités de Tilburg, Pays-Bas, et de Greifswald, Allemagne, *Pre-trial detention in the European Union, An Analysis of Minimum Standards in Pre-trial Detention and the Grounds for Regular Review in the Member States of the EU*, étude commandée et financée par la Commission européenne, 2009

## **Conseil européen**

Conseil européen, *Le programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens*, 2010/C 115/01, J.O. n°C.115, 4 mai 2010

Conseil européen, *Conclusions du Conseil sur le soutien à la démocratie dans le cadre des relations extérieures de l'UE. Vers une efficacité et une cohérence accrues*, Bruxelles, 16081/09, 18 novembre 2009

Conseil européen, *Assurer la sécurité dans un monde en mutation, Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité*, S407/08, 11 décembre 2008

Conseil européen, *Pacte européen sur l'immigration et l'asile*, 13440/08, 15-16 octobre 2008

Conseil européen, *Conclusions de la présidence*, 7224/1/07, 8-9 mars 2007

Conseil européen, *Conclusions de la présidence*, 16879/1/06, 15 décembre 2006

Conseil européen, « Le consensus européen pour le développement », *Journal officiel de l'Union européenne*, 2006/C46/1, 24 février 2006

Conseil européen, *Conclusions de la présidence*, 15914/1/05, 15-16 décembre 2005

Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la présidence*, 17-18 juin 2004

Conseil européen de Copenhague, *Conclusions de la présidence*, 15917/02, 12-13 décembre 2002

Conseil européen de Göteborg, *Conclusions de la présidence*, SN 200//1/01, 15-16 juin 2001

Conseil européen de Feira, *Conclusions de la présidence*, 19-20 juin 2000

Conseil européen de Tampere, *Conclusions de la présidence*, SN/200/99, 15-16 octobre 1999

Conseil européen, *Déclaration concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense*, Cologne, 4 juin 1999

Conseil européen de Cardiff, *Conclusions de la présidence*, SN/150/1/98, 15-16 juin 1998

Conseil européen d'Edimbourg, *Conclusions de la présidence*, SN 456/92, 12 décembre 1992

Conseil européen de Luxembourg, Déclaration sur les droits de l'homme, *Conclusions de la présidence*, SN 151/2/91, 28 et 29 juin 1991, Annexe V

Conseil européen de Strasbourg, *Conclusions de la présidence*, SN 441/2/89, 8-9 décembre 1989

Conseil européen de Fontainebleau, *Conclusions de la présidence*, 25-26 juin 1984

*Stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive*, 12 décembre 2003

*Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne, Vers un modèle européen de sécurité*, 26 mars 2010

*Une Europe sûre dans un monde meilleur, Stratégie européenne de sécurité*, 12 décembre 2003

### **Conseil de l'Union européenne**

CAGRE et représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, *Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement*, 15 mai 2007

Conseil de l'Union européenne, Affaires étrangères, 3101<sup>ème</sup> session, 11824/11, 20 juin 2011

Conseil de l'Union européenne, *EU-India Joint Declaration on International Terrorism*, Bruxelles, 10 décembre 2010

Conseil de l'Union européenne, *Décision fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen d'action extérieure*, 2010/427/UE, J.O. n°L.201, 3 août 2010

Conseil de l'Union européenne, *Décision 2009/877/PESC du 23 octobre 2009*, J.O. n°L.315, 2 décembre 2009

Conseil de l'Union européenne, *Procedural rights in criminal proceedings*, 14828/09, 23 octobre 2009

Conseil de l'Union européenne, *Rapport de la Présidence au Conseil européen sur le service européen d'action extérieure*, 14930/09, 23 octobre 2009

Conseil de l'Union européenne, « Les dialogues en matière de droits de l'homme avec les pays tiers », *Lignes directrices Droits de l'homme et Droit International Humanitaire*, 2009

Conseil de l'Union européenne, *Action commune 2008/958/PESC du 16 décembre 2008 modifiant l'action commune 2005/797/PESC concernant la mission de police de l'UE dans les territoires palestiniens*, J.O. n°L.338, 17 décembre 2008

Conseil de l'Union européenne, *EU-India Joint Action Plan*, JAP de 2005 révisé, Marseille, 29 septembre 2008

Conseil de l'Union européenne, Affaires générales, *Orientations de l'UE concernant la peine de mort : version révisée et mise à jour*, 16 juin 2008

Conseil de l'Union européenne, *Le partenariat Afrique-UE, une stratégie commune Afrique-UE*, 16344/07, 9 décembre 2007

Conseil de l'Union européenne, *Plan d'action 2011-2013 dans le cadre de la stratégie commune UE-Afrique*

Conseil de l'Union européenne, *Sécurité et développement*, Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, 15097/07, 20 novembre 2007

Conseil de l'Union européenne, *Décision du 29 mai 2006 relative à la conclusion par la Communauté européenne du traité instituant la Communauté de l'énergie*, 2006/500/CE, J.O. n°L.198, 20 juillet 2006

Conseil de l'Union européenne et des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission, *Déclaration conjointe sur la politique de développement de l'Union européenne*, *Le consensus européen*, 2006/C 46/01, J.O. n°C.46, 24 février 2006

Conseil de l'Union européenne, *Stratégie relative à la dimension extérieure de la JAI : liberté, sécurité et justice au niveau mondial*, 15446/05, 6 décembre 2005

Conseil de l'Union européenne, *Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme*, 30 novembre 2005

Conseil de l'Union européenne, *Action commune 2005/797/PESC du 14 novembre 2005 concernant la mission de police de l'Union européenne dans les territoires palestiniens*, J.O. n°L.300, 17 novembre 2005

Conseil de l'Union européenne, *Position commune sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique*, 2005/304/PESC, 12 avril 2005, J.O. n°L.97, 15 avril 2005

Conseil de l'Union européenne, *India-EU Joint Press Statement*, 14431/04, La Haye, 8 novembre 2004

Conseil de l'Union européenne, 2590ème session, Affaires générales et relations extérieures, 14 juin 2004

Conseil de l'Union européenne, *Paper for Submission to the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, mai 2004



Conseil de l'Union européenne, *Règlement n°1605/2002 du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes*, J.O. n°L.248, 16 septembre 2002

Conseil de l'Union européenne, *Création d'un mécanisme de réaction rapide*, Règlement (CE) n°381/2001, J.O. n° L.57, 27 février 2001

Conseil de l'Union européenne et Commission, *Déclaration du Conseil et de la Commission concernant la politique de développement de la Communauté européenne*, 20 novembre 2000

Conseil de l'Union européenne, *Note du Secrétariat général ayant pour objet « Projet du rapport annuel de l'UE sur les droits de l'homme »*, Note 11317/00, Bruxelles, 26 septembre 2000

Conseil de l'Union européenne, *Déclaration du Conseil et des représentants des Etats membres au sein du Conseil, sur certains aspects de la coopération au développement à l'horizon 2000*, 18 novembre 1992

### **Cour des comptes européenne**

Cour des comptes européenne, *La déconcentration de la gestion de l'aide extérieure par la Commission européenne, de ses services centraux vers ses délégations, s'est-elle traduite par une amélioration des interventions ?* Rapport spécial n°1, 2011

Cour des comptes européenne, *La gestion, par la Commission, de l'appui budgétaire général dans les pays ACP, ainsi que dans les pays d'Amérique latine et d'Asie*, Rapport spécial n°11, 2010

Cour des comptes européenne, *Rapport spécial relatif à l'efficacité de l'assistance technique dans le cadre du renforcement des capacités*, Rapport spécial n°6, 2007, J.O. n°C.312, 21 décembre 2007

Cour des comptes européenne, *La déconcentration de la gestion de l'aide extérieure de l'Union européenne vers les délégations de la Commission*, Rapport spécial n°10, 2004, J.O. n°C.72, 22 mars 2005

### **Parlement européen**

Bartels, Lorand, *Human Rights and Democracy Clauses in the EU's International Agreements*, Etude commandée par le sous-comité pour les droits de l'homme du Parlement européen, 29 septembre 2005

Parlement européen, *Résolution sur les conditions de détention dans l'Union*, 15 décembre 2011

Parlement européen, *Résolution sur le rapport annuel 2009 sur les droits de l'homme dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière*, 16 décembre 2010, TA(2010)0489, pt.114

Parlement européen, *Résolution sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens – programme de Stockholm*, 25 novembre 2009, J.O. n°C.285E, 21 octobre 2010, pp.12-35

Parlement européen, *Résolution sur le renforcement de la démocratie des relations extérieures de l'Union européenne*, 22 octobre 2009, J.O. n°C.265E, 30 septembre 2010, p.5

Parlement européen, *Résolution sur la situation particulière des femmes en prison et l'impact de l'incarcération des parents sur la vie sociale et familiale*, 13 mars 2008, J.O. n°C.66, 20 mars 2009, pp.49-56

Parlement européen, *Recommandation à l'intention du Conseil sur les droits des détenus dans l'Union européenne*, 9 mars 2004, J.O. n°C.102, 28 avril 2004, p.31

Parlement européen, *Résolution sur la proposition de recommandation du Parlement européen au Conseil sur les normes minimales en matière de garanties procédurales accordées aux suspects et aux personnes mises en cause dans des procédures pénales dans l'Union européenne*, 6 novembre 2003, J.O. n°C.83E, 2 avril 2004, pp.180-185

Parlement européen, *Résolution sur les conditions carcérales dans l'Union européenne : aménagements et peines de substitution*, 17 décembre 1998, J.O. n°C.98, 9 avril 1999, pp.209-210

Parlement européen, *Résolution sur le respect des droits de l'homme dans l'Union européenne*, 17 février 1998, J.O. n°C.80, 16 mars 1998, pp.52-53

Parlement européen, *Résolution sur les mauvaises conditions de détention dans les prisons de l'Union européenne*, 18 janvier 1996, J.O. n°C.32, 5 février 1996, pp.102-103

Parlement européen, Castagnoli, Cristina, « Politique d'immigration », FTUE, 2010

Parlement européen, Commission du développement, *Rapport sur la cohérence des politiques européennes pour le développement et « l'aide publique au développement plus »*, A7-0140/2010, 5 mai 2010

Parlement européen et Conseil, *Règlement (CE) n°1717/2006 du 15 novembre 2006 instituant un instrument de stabilité*, J.O. n°L.327, 24 novembre 2006

## **Autres**

Conseil des ministres ACP-CE, *Décision concernant l'utilisation des ressources de l'enveloppe du 9<sup>e</sup> Fonds européen de développement consacrée au développement à long terme pour créer une facilité de soutien à la paix pour l'Afrique*, Décision n°3/2003 du 11 décembre 2003, *J.O.* n°L.345, 31 décembre 2003

*Joint Declaration on relations between Australia and the European Union*, 26 juin 1997

OLAF, *Onzième rapport d'activité, du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2010*, 2012

Sommet de Paris, *Déclaration commune du sommet de Paris pour la Méditerranée*, 13 juillet 2008

Union européenne, *EUPOL COPPS, Advertisement for seconded/contracted staff members*, Annexe 1, 2010

## **2 – Organisations internationales**

### **A – Nations unies**

#### **Agences spécialisées**

Banque mondiale, *Governance and Development*, Washington, D.C. : The World Bank, 1992

Banque mondiale, *The World Bank and Legal Technical Assistance, Initial Lessons*, Washington, D.C. : The World Bank, 1995

Banque mondiale, *Guide de la Banque mondiale*, Bruxelles : De Boeck Université, 2005

Banque mondiale, Legal Vice Presidency, *Initiatives in Justice Reform*, Washington, D.C. : The World Bank, 2009

BIT, *Statistical update on Arab states and territories and North African countries*, mai 2011

Samuels, Kirsti, « Rule of Law Reform in Post-conflict Countries, Operational Initiatives and Lessons Learnt », *Social Development Papers*, 37, octobre 2006

Stephenson, Matthew, « Rule of Law as a Goal of Development Policy », *Brief pour le site internet de la Banque mondiale*, 2009



## ONU

Assemblée générale des Nations unies, *Déclaration du Millénaire*, Résolution 55/2, New York, 8 septembre 2000

Comité contre la torture des Nations unies, *Observations finales, Algérie*, CAT/C/DZA/CO/3, 16 mai 2008

Commission des droits de l'homme des Nations unies, 56<sup>ème</sup> session, Rapport soumis par le rapporteur spécial, Sir Nigel Rodley, en application de la résolution 1998/38 de la Commission des droits de l'homme, *Visite du rapporteur spécial au Cameroun*, E/CN.4/2000/9/Add.2, 11 novembre 1999

Conseil de sécurité des Nations unies, *Résolution 1373*, 28 septembre 2001

Ki-Moon, Ban, *La sécurité humaine*, Rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale des Nations-Unies, A64/701, 8 mars 2010

ONUDC, *Counter-Piracy Programme, Support to the Trial and Related Treatment of Piracy Suspects*, février 2012

PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain*, 1994

## **B – OCDE**

*Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle*. 2<sup>ème</sup> Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement, 28 février-2 mars 2005

*Déclaration de Rome sur l'harmonisation*. Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement, 25 février 2003

OCDE, CAD, « Développement : l'aide aux pays en développement fléchit sous l'effet de la récession mondiale », 4 avril 2012

OCDE, CAD, *European Union, Peer Review*, 2012

OCDE, CAD, *Rapport 2011 sur la coopération pour le développement*, 2011

OCDE, CAD, *Efficacité de l'aide 2005-10, Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, 2011

OCDE, CAD, *Directives pour l'établissement des rapports statistiques du CAD*, DCD/DAC(2010)40/REV1, 13 décembre 2010

OCDE, CAD, *Principes pour l'engagement international dans les Etats fragiles et les situations précaires*, 3-4 avril 2007

OCDE, CAD, *Communauté européenne, Examen par les pairs : Conclusions et recommandations*, 2007

OCDE, CAD, *Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice*, 2007

OCDE, CAD, *Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance, Principes et bonnes pratiques*, Lignes directrices, 2005

OCDE, CAD, *Communauté européenne, Examen par les pairs, principales conclusions et recommandations*, 2002

OCDE, CAD, *European Community, Development Co-operation Review Series*, n°30, 1998

OCDE, CAD, *Lignes directrices sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement*, 1997

*Programme d'Action d'Accra*, 3<sup>ème</sup> Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement, 2-4 septembre 2008

## **C – Autres**

G7, *Déclaration sur les relations Est-Ouest*, Sommet de Paris, 14-16 juillet 1989

## **3 - Etats**

### **A – Algérie**

DGAPR, *La réforme pénitentiaire*, document accessible sur le site internet du ministère de la Justice algérien, 2011

DGAPR, *Bilan de la réforme pénitentiaire en Algérie, 2002-2009*, document accessible sur le site internet du ministère de la Justice algérien, 2010

### **B - France**

Canivet, Guy, *Amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires : rapport au garde des Sceaux*, Paris : la Documentation française, 2000

Ministère de la Justice français, Gontard, Paul-Roger, *Mission d'étude de faisabilité : le régime ouvert de détention peut-il être étendu dans le champ pénitentiaire français ?*, mars 2010

Sénat français, del Picchia, Robert, *Rapport sur la proposition de règlement du Conseil instituant un instrument de stabilité (E2727)*, n°367, 31 mai 2006

Sénat français, *Communication de M. Serge Vinçon relative à un instrument de stabilité*, 3 mai 2006

Tenzer, Nicolas, *L'expertise internationale au cœur de la diplomatie et de la coopération du XXI<sup>ème</sup> siècle, Instruments pour une stratégie française de puissance et d'influence*, Rapport public, 2008

### **C – Autres**

Gouvernement des Pays-Bas, *Response to the European Commission's Green Paper « The future of EU budget support to third countries »*, 010/11 DEVGEN, 18 janvier 2011



# LISTE DES ENTRETIENS

## **Belgique**

Entretien avec un responsable thématique, EuropeAid, Direction E (Soutien à la qualité des opérations), E4 (gouvernance, droits de l'homme, démocratie), décembre 2009

Entretien avec des responsables thématiques, EuropeAid, Direction E (Soutien à la qualité des opérations), E4 (gouvernance, droits de l'homme, démocratie), décembre 2009

Entretien avec un responsable géographique, EuropeAid, Unité A2 (Coordination géographique et supervision pour la Méditerranée et le Moyen-Orient), mars 2010

Entretien avec un chargé de relations internationales, DG RELEX, Unité F 4 (Maghreb), décembre 2010

Entretien avec un chef d'équipe, DG Elargissement, Direction D (Instruments financiers), D2 (Renforcement des institutions, Jumelage), avril 2011

Entretien avec un gestionnaire de Twinnings, EuropeAid, Direction A (Voisinage), A6 (Programmes multipays), avril 2011

## **France**

Entretien avec un professeur spécialiste de l'Algérie, novembre 2010

Entretien avec un chef d'équipe de l'ancien projet Justice I en Algérie, mai 2011

Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, juillet 2011

Entretien avec un gestionnaire de projets dans une société privée, juin 2012

Entretien avec un gestionnaire de projets dans une société privée, juin 2012

Entretien avec un gestionnaire de projets dans une société privée, juin 2012

Entretien avec le chef d'équipe du projet Justice II en Algérie, mars 2012

## **Algérie (juin 2010)**

Entretien avec un chef de section, Délégation de la Commission européenne en Algérie

Entretien avec un gestionnaire de projet, Délégation de la Commission européenne en Algérie

Entretien avec le directeur général de l'Administration pénitentiaire algérienne

Plusieurs entretiens avec le directeur du projet Justice II

Plusieurs entretiens avec le chef d'équipe du projet Justice II

Entretien avec l'expert principal administrateur du projet Justice II

Plusieurs entretiens avec l'expert principal magistrat (composante n°1) du projet Justice II

Entretien avec l'expert principal de la composante n°2 du projet Justice II

Entretien avec l'expert principal de la composante n°3 du projet Justice II

Entretien avec un expert assistant de la composante n°1 du projet Justice II

Entretien avec un expert assistant de la composante n°1 du projet Justice II

Entretien avec un expert assistant de la composante n°2 du projet Justice II

Entretien avec un expert assistant de la composante n°2 du projet Justice II

Entretien avec un expert assistant de la composante n°2 du projet Justice II

Entretien avec un expert assistant de la composante n°2 du projet Justice II

Entretien avec un expert assistant de la composante n°3 du projet Justice II

Entretien avec un expert assistant du projet Justice II

## ANNEXES





## Sommaire

ANNEXE 1 : LISTE INDICATIVE DES PROJETS DE SOUTIEN A LA REFORME PENITENTIAIRE FINANCES PAR L'UNION EUROPEENNE	451
ANNEXE 2 : LES INSTRUMENTS DE FINANCEMENT DE LA COOPERATION EUROPEENNE AU DEVELOPPEMENT	461
ANNEXE 3 : RELATIONS DE L'UNION EUROPEENNE AVEC LES PAYS EAMA-ACP ET LES PTOM	465
ANNEXE 4 : REPARTITION DES COMPETENCES DANS LA COOPERATION EUROPEENNE AU DEVELOPPEMENT	467
ANNEXE 5 : TERMES DE REFERENCE DU PROJET « JUSTICE II » EN ALGERIE	471
ANNEXE 6 : LES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES EN ALGERIE	477
ANNEXE 7 : COOPERATIONS INTERNATIONALES NOUEES PAR LE MINISTERE DE LA JUSTICE ALGERIEN EN MATIERE PENITENTIAIRE	489
ANNEXE 8 : MODELE DE TERMES DE REFERENCE EUROPEAID	493
ANNEXE 9 : MOBILISATION DE L'INSTRUMENT EUROPEEN POUR LA DEMOCRATIE ET LES DROITS DE L'HOMME (IEDDH) EN MATIERE DE DETENTION	501
ANNEXE 10 : OPERATIONS EXTERIEURES MENEES DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DE SECURITE ET DE DEFENSE COMMUNE (PSDC)	505
ANNEXE 11 : NATURE DES CONFLITS DANS LE MONDE	507
ANNEXE 12 : LA POPULATION CARCERALE DANS L'UNION EUROPEENNE	509
ANNEXE 13 : RESOLUTIONS DU PARLEMENT EUROPEEN CONCERNANT LES DROITS DES DETENUS DANS L'UNION EUROPEENNE	511
ANNEXE 14 : CHAPITRE 23 DE L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE	515
ANNEXE 15 : <i>SCREENING</i> DES ETATS ASPIRANT A REJOINDRE L'UE, RELATIF A LA DETENTION	519
ANNEXE 16 : LES SYSTEMES REGIONAUX DE PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME	525
ANNEXE 17 : LE « CYCLE DU PROJET » D'EUROPEAID	527
ANNEXE 18 : CADRE JURIDIQUE DE LA REFORME PENITENTIAIRE EN ALGERIE	529
ANNEXE 19 : LE PROJET JUSTICE II EN ALGERIE	547

<b>ANNEXE 20 : PROJET DE SOUTIEN A LA REFORME PENITENTIAIRE AU KIRGHIZSTAN</b>	<b>551</b>
<b>ANNEXE 21 : CADRE LOGIQUE DU PROJET PACDET II AU CAMEROUN</b>	<b>559</b>
<b>ANNEXE 22 : CADRE LOGIQUE D'UN PROJET PHARE EN BULGARIE</b>	<b>563</b>
<b>ANNEXE 23 : MOBILISATION DE L'INSTRUMENT DE COURT TERME TAIEX EN MATIERE PENITENTIAIRE</b>	<b>575</b>



## ANNEXE 1 : LISTE INDICATIVE DES PROJETS DE SOUTIEN A LA REFORME PENITENTIAIRE FINANCES PAR L'UNION EUROPEENNE

*Nota* : Cette liste est indicative.

Les projets peuvent comporter plusieurs types d'interventions, par exemple, un jumelage et la fourniture d'équipements.

Certains projets concernent le secteur de la justice, et comportent un volet pénitentiaire, tandis que d'autres se concentrent sur le système pénitentiaire.

Les projets sont classés par type d'intervention, puis chronologiquement. Les dates sont indicatives, les projets sont souvent lancés plus tard qu'initialement prévu, et parfois prolongés.

### Types d'intervention mobilisés en matière pénitentiaire

#### - **Twinnings**<sup>1649</sup>

Les projets de jumelage impliquent une coopération entre l'administration d'un Etat membre et un Etat bénéficiaire. A l'origine conçus pour les Etats candidats, ils prévoient l'accueil d'un fonctionnaire d'un Etat membre (le « Conseiller résident de jumelage ») dans l'administration bénéficiaire pour travailler ensemble à l'absorption de l'acquis communautaire et à la réforme institutionnelle, selon les objectifs définis au début du projet.

Les jumelages ont été étendus depuis 2003 à certains Etats voisins<sup>1650</sup>.

#### - **Assistance technique**

L'assistance technique est délivrée à la suite d'un appel d'offres (à destination des *consortia*), ou d'un appel à propositions (à destination des ONG, organismes publics et OIG). L'aide est fournie sous la forme d'un projet ou d'un programme :

« L'aide projet est une action individuelle conçue pour atteindre des objectifs spécifiques, avec des ressources et un plan de travail particuliers, parfois dans le cadre d'un programme plus large. Le projet peut consister en une infrastructure et/ou en un accompagnement par de l'assistance technique. Au plan financier, l'aide peut être mise en œuvre, soit selon les procédures du bailleur, soit selon celles du pays bénéficiaire<sup>1651</sup> ».

« L'aide programme est un ensemble d'actions structuré pour atteindre des objectifs de développement spécifiques à l'échelle d'un secteur, d'un pays ou d'une région. Elle peut prendre plusieurs formes : soutien aux importations et exportations, aide à la balance des paiements, soutien à un secteur déterminé [...] ou soutien à certaines dépenses budgétaires [...]. Ces aides sont généralement mises en œuvre au moyen des procédures financières et budgétaires du pays bénéficiaire. Un programme peut inclure plusieurs projets<sup>1652</sup> ».

---

<sup>1649</sup> Le jumelage peut comprendre plusieurs Etats membres partenaires de l'Etat candidat : dans ce cas, un Etat – ou son administration spécialisée – est « partenaire principal » ou *lead partner* et des « partenaires juniors ». Dans notre liste, le partenaire principal est indiqué en premier.

<sup>1650</sup> Au Sud : Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Tunisie ; à l'Est : Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Moldavie, Ukraine.

<sup>1651</sup> Balleix, C., *op.cit.*, p.207

<sup>1652</sup> *Op.cit.*, p.207

#### - **Appui budgétaire**

Le soutien budgétaire consiste à verser un montant au trésor public de l'Etat bénéficiaire, dans le but de soutenir sa politique de développement. L'appui budgétaire peut être global, visant à soutenir la stratégie de lutte contre la pauvreté de l'Etat partenaire, ou sectoriel, destiné à soutenir un secteur spécifique (la politique pénitentiaire, par exemple). L'appui budgétaire est soumis à des conditions de bonne gestion des finances publiques.

#### - **Lot 7**

L'aide peut être organisée sous la forme de contrats-cadre, permettant le recrutement rapide et transparent d'experts pour une mission de courte durée (quelques mois maximum) dans un domaine spécifique. Pour cela, EuropeAid sélectionne préalablement des cabinets privés organisés en *consortia*. Ces cabinets recevront ensuite des appels d'offres et proposeront des experts. Le contrat-cadre « Bénéficiaires 2009 », qui s'applique jusqu'au 15 septembre 2013, comporte un Lot 7 visant la gouvernance et les affaires intérieures, dont le chapitre A3 concerne le « Renforcement de l'Etat de droit et l'administration de la justice »<sup>1653</sup>.

#### - **Projets de construction**

L'aide peut concerner des projets de travaux, régis également par la procédure de passation des marchés en vigueur à EuropeAid. En matière pénitentiaire, il s'agit souvent de la construction d'un établissement pénitentiaire, dans lequel interviennent parfois plusieurs bailleurs.

### **Cadre financier 2000-2006**

#### **Twinning**

PHARE, « Improving the Professional Level of the Czech Prison Service » en République tchèque, 2001, pour un montant de 600 000€. Ref : CZ01.07.03. Twinning avec l'Allemagne et les Pays-Bas.

PHARE, « Strengthening the judicial and penitentiary system » en Roumanie, 2001-2002, pour un montant de 5M€ (dont 1 M€ de cofinancement par le bénéficiaire ; le Twinning représente 750 000€). Ref : RO-0004.01 ; Ref du Twinning : RO2000/IB/JH/01. Le projet comprend un Twinning (avec l'Espagne et le London Probation Trust) et la fourniture d'équipements.

PHARE, « Upgrading of the Probation and Mediation Services » en République tchèque, 2002, pour un montant de 1,25M€ (dont 600 000€ de cofinancement. Le Twinning représente 1.12M€). Ref : CZ02.07.05. Le projet comprend un Twinning (avec l'Allemagne, les Pays Bas et l'Autriche) et la fourniture d'équipements.

CARDS, « Master Plan for the Remand Prisoners System » en Albanie, 2003-2004, pour un montant de 400 000€. Twinning avec l'Autriche et la Slovaquie.

---

<sup>1653</sup> Site internet *Europa* : Commission européenne > EuropeAid > Collaborer avec nous > Framework Contracts > Beneficiaries 2009. Les *consortia* sélectionnés sont listés dans un document accessible sur la même page internet.

PHARE, « Soutien pour l'amélioration de la justice des mineurs en Roumanie », 2004-2006, pour un montant de 1,1M€. Ref : RO03/IB/JH09. Twinning avec la France.

PHARE, « Support for the improvement of the penitentiary system activity » en Roumanie, 2004-2005, pour un montant de 5M€ (dont 1M€ de cofinancement. Le Twinning représente 1M€). Ref : 2003/005-551.04.17. Le projet comprend un Twinning (avec l'Espagne) et la fourniture d'équipements.

Assistance de pré-accession, « Development of Probation Services in Turkey » en Turquie, 2005-2007, pour un montant de 1,5M€ (dont 225 000€ d'équipements). Ref : TR 2004 IB JH 03. Twinning avec le Royaume-Uni.

PHARE, « Parole Supervision - Enhancement of Effective and Professional Practice between Judicial Agencies » en République tchèque, 2005-2006, pour un montant de 900 000€ (dont 640 000€ pour le Twinning). Ref : CZ04.07.01. Twinning avec la Grande-Bretagne et la Finlande.

PHARE, « Streamlining the Penitentiary System » en Bulgarie, 2005-2007, pour un montant de 7,8M€ (dont Twinning : 1,6 ; assistance technique : 200 000 ; équipement : 6 – dont 1,5 cofinancé). Ref des Twinning : BG 2004/IB/JH/06 « Strengthening the Penitentiary System » et BG 2004/IB/JH/07 « Establishing a Probation System ». Twinning avec le Royaume-Uni.

PHARE, « Further Improvement of the Penitentiary System » en Roumanie, 2006-2008, pour un montant de 1,5M€ (dont 200 000€ de cofinancement. Le projet compte 500 000€ d'équipements). Ref : 2004/016-772.01.06.

PHARE, « Improving the efficiency of the Romanian probation system in supporting the social rehabilitation of the offenders and victims » en Roumanie, 2006. Ref : RO 2003 IB JH 13 TL. Twinning light.

CARDS, « Support to Penitentiary Management Reform » en Bosnie-Herzégovine, 2006, pour un montant de 200 000€. Twinning avec l'Autriche.

PHARE, « Continuation of assistance for strengthening the probation and victims' protection services » en Roumanie, 2006-2008, pour un montant de 1,2M€. Ref : RO 2005 IB JH 04.

CARDS, « Support the development of a probation system in Croatia » Twinning light en Croatie, 2007, pour un montant de 250 000€. Ref : HR/2004/IB/JH/07. Twinning avec le Royaume-Uni.

PHARE, « Strengthening the Sustainability and the Role of the Probation Service » en Bulgarie, 2007-2009, pour un montant de 1M€. Ref : BG/06/IB/JH/03. Twinning avec le Royaume-Uni.



## Assistance technique

FED, « Programme d'appui à la consolidation du processus démocratique, l'Etat de droit et la bonne gouvernance (PADEG) » au Burkina Faso, 2002-2006, prolongé pour deux ans jusqu'à fin 2008, pour un montant de 16M€. Ref : 8 ACP BK 32.

FED, « Programme d'amélioration des conditions de détention et de respect des droits de l'homme (PACDET) » au Cameroun, 2002-2005, pour un montant de 1M€. Ref : 8 ACP CM 31.

FED, « Programme d'appui d'urgence au secteur pénitentiaire (PAUSEP) » au Togo, 2003-2005, pour un montant de 1,98M€. Ref : 7 ACP TO 090.

Assistance de pré-accession, « Judicial Modernisation and Penal Reform » en Turquie, 2004-2007, pour un montant de 10M€ (dont 2,6 pour les prisons). Ref : 2004/DG1/JP/1567. Projet conjoint avec le Conseil de l'Europe, mis en œuvre par ce dernier.

FED, « Appui à la consolidation de l'Etat de droit dans le cadre de la bonne gouvernance » à Madagascar, 2004-2008, pour un montant de 8M€. Ref : 9 ACP MAG 14.

TACIS, « Reform of the Penitentiary Service of Georgia » en Géorgie, 2004-2006, pour un montant de 1M€. Ref : EuropeAid/114150/C/SER/GE.

TACIS, « Modernising the prison system of Azerbaijan », 2005-2006, pour un montant de 1,4M€. Ref : 112585.

CARDS, « Montenegro Prisons », 2006-2008, pour un montant de 181 568€. Ref : 2006/DG1/JP/1654. Projet conjoint avec le Conseil de l'Europe, mis en œuvre par ce dernier.

CARDS, « Support to the training for Prison staff in Albania » en Albanie, 2006-2007, pour un montant de 500 000€. Ref : EuropeAid/123244/C/ACT/AL. Subventions accordées à des ONG.

CARDS, « Development of a reliable and functioning Prison system respecting fundamental rights and standards, and enhancing of regional co-operation » dans les « Balkans occidentaux<sup>1654</sup> », 2007-2008, pour un montant de 1M€. Ref : EuropeAid/124028/C/ACT/MULTI. Subventions à destination des ONG et OIG. Appel remporté par le Conseil de l'Europe.

TACIS, « Alternatives to Imprisonment » en Russie, 2007-2009, pour un montant de 2,5M€. Ref : EuropeAid/123578/C/SER/RU.

---

<sup>1654</sup> Dénomination employée par les médias et les organisations internationales pour désigner les pays de l'ex-Yougoslavie et l'Albanie, soit Croatie, Macédoine, Monténégro, Albanie, Bosnie-Herzégovine, Serbie et Kosovo. Il s'agit cependant d'un espace d'une grande diversité, y compris dans les rapports de chaque Etat avec l'UE, comme le note Christian Lequesne. « Balkans occidentaux : perspective européenne », *Diploweb*, 11 septembre 2011

CARDS, « Managing prisons in a humane way » en Albanie, 2007-2008, pour un montant de 400 000€. Mis en œuvre par le Albanian Helsinki Committee en partenariat avec l'agence des institutions correctionnelles des Pays-Bas.

## **Lot 7**

TACIS, « Improvement of Penal Services in Astrakhan Region » en Russie, 2006, pour un montant de 199 999€. Ref : 127 529.

FED, « Evaluation finale du programme PAUSEP » au Togo, 2006. Ref : ACP TO 090.

FED, « Evaluation à mi-parcours du programme PADEG » au Burkina Faso, 2006.

## **Exemples de projets de construction**

CARDS, « Improvement of the Penitentiary System in Albania : Construction of the prisons of Fushë Kruja and Korça (Phase I) » en Albanie, 2005-2009, pour un montant de 2,8M€<sup>1655</sup>. Ref : CARDS 2001.

CARDS, « Assistance to the penitentiary reform » en Macédoine, 2007-2008, pour un montant de 2,3M€ (dont 1,9M€ pour les travaux. Le Conseil de l'Europe finance 100 000€ et apporte une assistance technique). Ref : 2007/DG1/JP/1725

## **Cadre financier 2007-2013**

### **Twinnings**

IEVP, « Improving the penitentiary system in Jordan » en Jordanie, 2008-2009, pour un montant de 1M€. Ref : JO07/AA/JH08. Twinning avec l'Autriche.

IEVP, « Support to Moldova in Prisons System upgrading and Penal Reform » en Moldavie, 2008-2009, pour un montant de 1M€. Ref : EuropeAid/126-555/L/ACT/MD. Twinning avec l'Allemagne et les Pays-Bas.

Facilité transitoire, « Strengthening the Role of the Bulgarian Prison Service » en Bulgarie, 2008-2009, pour un montant de 850 000€ (dont 50 000€ d'investissements). Ref : BG/07/IB/JH/12.

IPA, « Development of Work with Juveniles and Victims by the Turkish Probation Service » en Turquie, 2009-2011, pour un montant de 1,8M€. Ref : TR 07 IB JH 01. Twinning avec le Royaume-Uni.

---

<sup>1655</sup> A noter que l'Union européenne a fourni de l'aide pour la construction de plusieurs établissements en Albanie, v. p. ex. la Fiche Projet « Construction of a new pre-detention centre and prison in Shkodra » (IPA 2011) qui résume les soutiens apportés précédemment. Ref : IPA/2011/ 023-035/1.

Facilité transitoire, « Introduction of Preventive and Educational Programmes in the Practice of the Investigation Detention Places » en Bulgarie, 2009, pour un montant de 214 000€. Ref : BG 2007 IB JH 03. Twinning light.

Facilité transitoire, « Assistance for enhancing the respect of human rights in prisons and improving the efficiency of the Romanian penitentiary system » en Roumanie, 2009-2010, pour un montant de 660 000€ (le gouvernement ajoute 100 000€). Ref : RO 2007 IB JH 02. Twinning avec l'Allemagne.

Facilité transitoire, « Increasing the effectiveness of the Romanian probation system » en Roumanie, 2009-2010, pour un montant de 250 000€. Ref : RO2007/IB/JH 17 TL. Twinning light.

Facilité transitoire, « Support for exchanging best practices in the field of recruitment, selection, assessment and evaluation of personnel of the National Administration of Penitentiaries » en Roumanie, 2009-2010, pour un montant de 211 000€. Ref : RO2007/IB/JH-16 TL. Twinning light.

Facilité transitoire, « Support for setting up an efficient National Preventive Mechanism for an increased promotion and protection of human rights in the places of detention » en Roumanie, 2009-2010, pour un montant de 200 000€. Ref : RO2007/IB/JH-21 TL. Twinning light avec l'Allemagne.

Facilité transitoire, « Support for strengthening the institutional capacity of the National Administration of Penitentiaries in the field of prevention and fight against criminality, organized crime, corruption and terrorism », 2009-2010, pour un montant de 212 000€. Ref : RO2007/IB/JH-18 TL. Twinning light.

Facilité transitoire, « Introducing Electronic Monitoring and Pre-sentence Reports in the Probation Service of Bulgaria », 2010, pour un montant de 211 000€. Ref : BG/2007/IB/JH/06/UE/TWL. Twinning light.

IPA, « Support to the Albanian Penitentiary Reform », 2010-2012, pour un montant de 1M€. Ref : AL 09 IB JH 01. Twinning avec le Royaume-Uni.

IPA, « Development of the Probation Services » en Croatie, 2011-2013, pour un montant de 1,8M€ (dont contribution de l'UE 1,635M€ : Twinning 1,2M€, le reliquat concerne des services et équipements informatiques). Ref : HR2008-01-23-02. Twinning avec le Royaume-Uni et la République tchèque.

IPA, « Support penitentiary reform in Montenegro », 2012-2014, pour un montant de 700 000€. Ref : MN 11 IB JH 01. Twinning avec l'Allemagne et les Pays-Bas.

### **Assistance technique**

FED, « Assistance technique au programme d'amélioration des conditions de détention et de respect des droits de l'homme (PACDET) – Phase II » au Cameroun, 2007-2011, pour un montant de 8M€. Ref : EuropeAid/123654/D/SER/CM.



FED, « Projet d'appui à la réforme de la justice et à la promotion des droits de l'homme » au Togo, 2008-2012, pour un montant de 150 000€. Ref : EuropeAid/129663/C/ACT/TG. Subventions attribuées à des ONG.

IEVP, « Appui à la réforme du système pénitentiaire » en Algérie, 2008-2012, pour un montant de 17M€ (dont 7,5M€ pour l'UAP). Ref : EuropeAid/126398/C/SER/DZ.

IPA, « Feasibility Study for a High Security Prison » au Kosovo, 2008-2009, pour un montant de 450 000€. Ref : EuropeAid/126661/C/SER/KOS<sup>1656</sup>.

IPA, « Support for Efficient Prison Management » en Bosnie-Herzégovine, 2009-2011, pour un montant de 788 376€. Projet mis en œuvre par le Conseil de l'Europe.

IPA, « Dissemination of Model Prison Practices and Promotion of Prison Reform » en Turquie, 2009-2012, pour un montant de 7M€ (dont 4M€ d'équipements ; 1M€ de cofinancement). Ref : TR 07 02 18. Projet mis en œuvre par le Conseil de l'Europe.

FED, « Appui communautaire dans le domaine de la bonne gouvernance et de la consolidation de l'Etat de droit – Phase 2 » à Madagascar, 2009-2010, pour un montant de 650 000€. Ref : 9 ACP MAG 27 / pénitentiaire. Subventions attribuées à des ONG.

ICD, « Support to Prison Reform in the Kyrgyz Republic », 2009-2012, pour un montant de 2,5M€ (la contribution européenne représente 90% du total). Ref : CRIS 217-266. Projet conjoint avec ONUDC.

IPA, « Further Alignment of Penal System with EU standards and strengthening alternative sanction system » en Serbie, 2009-2013, pour un montant de 2,8M€ (+ 2,7M€ pour les fournitures). Ref : CRIS 2009/021-765.

Facilité transitoire, « Strengthening the Romanian probation system and the inter-institutional cooperation on victim protection » en Roumanie, 2010, pour un montant de 700 000€ (dont 130 000€ de cofinancement). Ref : TF 2007/19343.01.06.

FED, « Assistance technique au projet d'appui à la réforme et modernisation du système judiciaire et pénitentiaire » en Côte d'Ivoire, 2010-2015, pour un montant de 18M€ (dont 1,4M€ pour l'objectif « amélioration des conditions de détention »). Ref : EuropeAid/129100/D/SER/CI.

IPA, « Technical assistance for the supervision of the works contracts for the Administration for enforcement of Criminal Sanctions » en Serbie, 2010-2013, pour un montant de 500 000€. Ref : EuropeAid/127705/C/SER/RS.

FED, « Projet d'actions pour le renforcement de l'Etat de droit et des associations » en République démocratique du Congo, 2010-2012, pour un montant de 900 000€. Ref : EuropeAid/129101/D/SER/CG.

---

<sup>1656</sup> L'appel d'offres a été finalement annulé en raison du peu de candidats répondant aux critères de sélection. L'étude a été conduite grâce à un expert recruté par le biais du Lot 2 « Transport et infrastructures » (Ref : 163 130).

IPA, « Strengthening the Alternative Sanction System » en Serbie, 2011-2013, pour un montant de 2M€. Ref : EuropeAid/130053/C/SER/RS.

IPA, « Vocational and Education Training Support for Serbian Detention Facilities » en Serbie, 2011-2013, pour un montant de 800 000€. Ref : EuropeAid/130043/C/SER/RS.

ICD, « Supporting Prison Reform in the Kyrgyz Republic », 2011-2013, pour un montant de 400 000€. Ref : EuropeAid/132087/L/ACT/KG. Subventions attribuées à des ONG.

IPA, « Development of main register and central application for Probation service » en Croatie, 2011, pour un montant de 300 000€. Ref : EuropeAid/128852/D/SER/HR.

IEVP, « Marché de formation pour le Programme d'appui à la réforme du système pénitentiaire » en Algérie, 2012-2013, pour un montant de 4M€. Ref : EuropeAid/130155/C/SER/DZ.

IEVP, « Support to Criminal Justice Reforms » en Géorgie, 2012-2014, pour un montant de 2M€. Ref : EuropeAid/131732/C/SER/GE.

FED, « Etude et surveillance de construction et réhabilitation de bâtiments dans le cadre du projet d'appui au système judiciaire de Côte d'Ivoire », 2012-2015, pour un montant de 530 000€. Ref : EuropeAid/131798/D/SER/CI.

FED, « Programme d'appui à la réforme de la justice » en République démocratique du Congo, en attente, pour un montant de 29M€ (contribution de l'UE : 21M€ et de la Suède : 8M€ ; 7,5M€ sont prévus pour l'unité de gestion de programme. Le projet comprend la construction d'infrastructures). Ref : EuropeAid/130150/D/SER/CD.

IEDDH, « Renforcer le rôle de la société civile dans la promotion des droits de l'homme et des réformes démocratiques dans le soutien à la réconciliation pacifique d'intérêts particuliers et dans l'amélioration de la participation et la représentation politiques » au Mali, en attente, pour un montant de 300 000€. Ref : EuropeAid/131850/L/ACT/M. Subventions attribuées à des ONG.

FED, « Marché de service pour la gestion des appels d'offre et la supervision des marchés de travaux de réhabilitation dans le cadre du programme d'appui communautaire dans le domaine de la bonne gouvernance et la consolidation de l'Etat de droit » à Madagascar, en attente, pour un montant de 700 000€. Ref : EuropeAid/129366/D/SER/MG.

IPA, « Technical assistance for improvement of enforcement services in prisons » en Turquie, en attente, pour un montant de 1,9M€. Ref : EuropeAid/133374/D/SER/TR.

## **Lot 7**

IEVP, « Developing a Master Plan and Technical Specifications for a Control and Surveillance System for the Penitentiary System in Jordan » en Jordanie, 2007-2008.

FED, « Expertise d'appui à la réforme pénitentiaire au sein de la Direction générale de l'administration pénitentiaire » à Madagascar, 2008. Ref : 163 940.

FED, « Expertise d'appui à la redynamisation des camps pénaux et à la réinsertion sociale des personnes détenues » à Madagascar, 2008. Ref : 163 941.

FED, « Recrutement d'un expert en charge de l'appui à la coordination des activités des organisations de la société civile dans le domaine pénitentiaire à Madagascar », 2009. Ref : 171 865.

### **Appui budgétaire<sup>1657</sup>**

IEVP, « Justice Reform Support Program » en Azerbaïdjan, 2008-2011, pour un montant de 16M€. Ref : ENPI/2008/019901.

IEVP, « Support to the Criminal Justice Sector » en Géorgie, 2012-2015, pour un montant de 18M€. Ref : ENPI/2011/022562

### **Exemples de projets de construction**

IPA, « Improvement of the Penitentiary System (High Security Prison) » au Kosovo, 2008-2014, pour un montant de 8,5M€ (le gouvernement du Kosovo apporte 6M€ supplémentaires pour la construction de la prison), gestion conjointe avec l'UNOPS<sup>1658</sup>.

IPA 2007, « Support to the penitentiary infrastructure » en Albanie, 2009-2012, pour un montant de 10M€. Construction de deux centres de détention provisoire à Fier et Elbasan.

IPA 2008, Soutien à la construction d'un nouveau centre de détention provisoire à Berat, en Albanie, 2010-2012, pour un montant de 6,5M€.

IPA 2010, Soutien à la construction d'une nouvelle prison à Fier, en Albanie, 2010-2013, pour un montant de 12,5M€.

IPA, « Improvement of the Penalty System » en Serbie, 2001-2013, pour un montant de 4,3M€. Ref : EuropeAid/130236/L/WKS/RS.

IPA 2011, « Construction of a new pre-detention centre and prison in Shkodra » en Albanie, 2012-2014, pour un montant de 22M€ (dont 18,5M€ apportés par l'UE). Ref : IPA/2011/ 023-035/1.

IPA, « Construction of a High Security State Prison » en Bosnie-Herzégovine, en projet depuis 2008, pour un montant de 39M€ (financé par un fonds multi-donneurs : 8M€ du gouvernement, 10,5M€ de l'UE (IPA 2008 et 2010), Etats-Unis 950 000€, Suède 2M€, prêt de la banque de développement du Conseil de l'Europe 18M€).

---

<sup>1657</sup> L'appui budgétaire est accompagné d'une assistance technique.

<sup>1658</sup> L'UNOPS, *United Nations Office for Project Services*, aide les organismes des Nations unies et leurs partenaires à mettre en œuvre des projets humanitaires, de consolidation de la paix et de développement.





## ANNEXE 2 : LES INSTRUMENTS DE FINANCEMENT DE LA COOPERATION EUROPEENNE AU DEVELOPPEMENT

Outre les instruments thématiques, qui sont les plus importants en termes budgétaires, il existe des instruments de coopération thématique ou horizontale, destinés à tous les Etats en développement concernés par le thème de coopération.

### Cadre financier 2000-2006

#### Coopération géographique

##### Aide aux pays en développement

###### - Neuvième FED (2000-2007)

Accord de Cotonou, *J.O.* n°L.317, 15 décembre 2000.

Le FED permet de fournir une aide aux pays ACP et aux PTOM. Le FED ne fait pas partie du budget de l'Union, il est donc soumis à des procédures budgétaires spéciales.

Montant pour 2000-2007 : 13,5 milliards d'euros + reliquats des FED précédents : 9,9 milliards d'euros.

###### - TACIS

« Fourniture d'une assistance aux Etats partenaires d'Europe orientale et d'Asie centrale », pour la démocratisation, le renforcement de l'Etat de droit et la transition vers l'économie de marché dans ces Etats issus de l'éclatement de l'Union soviétique (Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizstan, Moldavie, Mongolie, Ouzbékistan, Russie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine).

Règlement (CE, Euratom) 99/2000 du Conseil du 29 décembre 1999, *J.O.* n°L.12, 18 janvier 2000.

Montant pour 2000-2006 : 3,138 milliards d'euros.

###### - ALA

« Aide financière et technique et coopération économique avec les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie », dans le but d'élargir la coopération communautaire avec ces pays, avec pour priorités « la promotion des droits de l'homme, la démocratisation, la bonne gestion des affaires publiques, à la protection de l'environnement, la libéralisation des échanges et le renforcement de la dimension culturelle<sup>1659</sup> ».

Règlement (CEE) 443/92 du Conseil du 25 février 1992, *J.O.* n°L.52, 27 février 1992.

Montant pour 2003 : 562M€ pour l'Asie et 337M€ pour l'Amérique latine.

###### - CARDS

« Aide à l'Albanie, à la Bosnie-Herzégovine, à la Croatie, à la République fédérale de Yougoslavie et à l'ancienne République yougoslave de Macédoine ». Le règlement

---

<sup>1659</sup> Source : Site internet *Europa*, Synthèse des législations

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/latin\\_america/r14001\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/latin_america/r14001_fr.htm)

organise une « assistance communautaire pour la reconstruction, le développement et la stabilisation ».

Règlement (CE) 2666/2000 du Conseil du 5 décembre 2000, *J.O.* n°L.306, 7 décembre 2000.

Montant pour 2000-2006 : 4,65 milliards d'euros.

#### **- MEDA II**

« Mesures d'accompagnement financières et techniques à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen ». MEDA I date de 1996. Une aide financière et technique est apportée aux pays suivants : Algérie, Chypre, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte, Maroc, Syrie, Territoires palestiniens, Tunisie et Turquie.

Règlement (CE) 2698/2000 du Conseil du 27 novembre 2000, *J.O.* n°L.311, 12 décembre 2000.

Montant pour 2000-2006 : 5,35 milliards d'euros.

### **Aide à l'accession à l'UE<sup>1660</sup>**

#### **- PHARE**

Le programme PHARE, débuté en 1989, est un instrument d'aide de préadhésion pour les Etats d'Europe centrale et orientale, qui poursuit deux objectifs essentiels : « le renforcement des institutions et des administrations et le financement des investissements<sup>1661</sup> ».

Règlement (CEE) 3906/89 du Conseil du 18 décembre 1989 relatif à l'aide économique en faveur de la République de Hongrie et de la République populaire de Pologne.

Montant pour 2000-2006 : 10 milliards d'euros.

### **Coopération thématique**

Parmi les nombreux instruments thématiques<sup>1662</sup>, il en est un qui concerne plus particulièrement notre recherche.

#### **- IEDDH**

L'initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme, créée en 1994 à l'initiative du Parlement européen, « regroupait les lignes budgétaires concernant la promotion des droits de l'homme, la démocratisation et la prévention des conflits, qui devaient être exécutées essentiellement en partenariat avec des ONG et des organisations internationales ».

Règlement (CE) 975/1999 du Conseil du 29 avril 1999, *J.O.* n°L.120, 8 mai 1999.

Montant 1999-2004 : 260 millions d'euros.

---

<sup>1660</sup> Outre PHARE, deux autres instruments soutiennent les candidats à l'accession : ISPA (pour les larges projets d'infrastructures dans les transports et l'environnement, Règlement 1267/99 du Conseil) et SAPARD (pour l'absorption de l'acquis communautaire dans le domaine de l'agriculture et du développement rural, Règlement 1268/99 du Conseil).

<sup>1661</sup> Source : Site internet *Europa*, Synthèse des législations

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/2004\\_and\\_2007\\_enlargement/e50004\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50004_fr.htm)

<sup>1662</sup> Les lignes budgétaires concernent la sécurité alimentaire, la santé, l'environnement, l'éducation, les mines anti-personnelles, le genre, *etc.* Granell, F., *op.cit.*, pp.111-114



## Cadre financier 2007-2013

En 2006, les instruments d'aide au développement, au nombre de trente-cinq environ<sup>1663</sup>, ont fait l'objet d'une rationalisation, dans le but de les rendre plus compréhensibles. Ils ont donc été remplacés par un nombre réduit d'instruments dans le cadre financier 2007-2013.

### Coopération géographique

#### - Dixième FED (2008-2013)

Accord de Cotonou révisé, *J.O.* n°L.209, 11/08/2005.

Montant pour 2008-2013 : 22,682 milliards d'euros.

#### - ICD

L'instrument de coopération pour le développement est essentiellement à destination des pays d'Amérique latine et d'Asie, la région du Golfe (Iran, Irak et Yémen) et l'Afrique du Sud.

Règlement (CE) 1905/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006, *J.O.* n°L.378, 27 décembre 2006.

Montant pour 2007-2013 : 16,9 milliards d'euros.

#### - IEVP

L'instrument européen de voisinage et de partenariat concerne dix-sept pays méditerranéens et d'Europe orientale, et vise à renforcer la coopération avec ces Etats.

Règlement (CE) 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006, *J.O.* n°L.310, 9 novembre 2006.

Montant pour 2007-2013 : 11,2 milliards d'euros (dont les 2/3 pour les pays de la Méditerranée<sup>1664</sup>).

#### - IAP

L'instrument d'aide de préadhésion permet de soutenir le rapprochement des Etats candidats avec l'UE. Il concerne les pays candidats (Croatie<sup>1665</sup>, Islande, Ancienne République Yougoslave de Macédoine, Monténégro, Serbie et Turquie) et les candidats potentiels (Albanie, Bosnie-Herzégovine et Kosovo).

Règlement (CE) 1085/2006 du Conseil du 17 juillet 2006, *J.O.* n°L.210, 31 juillet 2006.

Montant pour 2007-2013 : 11,5 milliards d'euros.

### Coopération thématique

#### - Aide humanitaire<sup>1666</sup>

Cet instrument recouvre l'aide d'urgence en cas de catastrophe naturelle ou de conflit, l'aide alimentaire, l'aide aux réfugiés ou personnes déplacées, la prévention des catastrophes naturelles.

Montant pour 2007-2013 : 5,6 milliards d'euros.

---

<sup>1663</sup> Sauron, J.-L. *et.al.*, *op.cit.*, p.163

<sup>1664</sup> *Op.cit.*, p.164

<sup>1665</sup> La Croatie n'est plus un pays candidat à proprement parler, mais un « pays accédant », puisqu'elle se prépare à rejoindre l'UE en juin 2013.

<sup>1666</sup> Sauron, J.-L. *et.al.*, *op.cit.*, p.164

- **Instrument de stabilité**

Cet instrument vise à prévenir et répondre aux crises pour restaurer les conditions de mise en œuvre de la coopération au développement.

Règlement (CE) 1717/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006, *J.O.* n°L.327, 24 novembre 2006.

Montant pour 2007-2013 : 2,062 milliards d'euros.

- **IEDDH**

L'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme soutient la promotion de la démocratie et des droits de l'homme, en aidant la société civile, en soutenant la mise en place d'institutions démocratiques, ou par des programmes d'observation électorale, par exemple.

Règlement (CE) 1889/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006, *J.O.* n°L.386, 29 décembre 2006.

Montant pour 2007-2013 : 1,104 milliards d'euros.

- **Lignes budgétaires thématiques de l'ICD**

L'ICD comporte les lignes thématiques suivantes : environnement et gestion durable des ressources naturelles (470M€ pour 2007-2010) ; les acteurs non-étatiques et les autorités locales dans le développement (1,6 milliard d'euros pour 2007-2013) ; sécurité alimentaire (925M€ pour 2007-2013) ; migrations et asile (384M€ pour 2007-2013) ; développement social et humain (1 milliard d'euros pour 2007-2013) ; restructuration de la production de sucre. Ces lignes concernent tous les Etats en développement, sauf la dernière qui concerne 18 pays ACP producteurs de sucre.

Règlement (CE) 1905/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006, *J.O.* n°L.378, 27 décembre 2006.

- **Instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire**

Cet instrument soutient la mise aux normes européennes ou la fermeture des centrales nucléaires des pays de la CEI.

Règlement (EURATOM) 300/2007 du Conseil du 19 février 2007, *J.O.* n°L.81, 22 mars 2007.

Montant pour 2007-2013 : 524 millions d'euros.

- **Facilité alimentaire**

Cet instrument constitue une « réponse rapide » de l'UE à la flambée des prix alimentaires dans cinquante pays (ACP, Asie, Amérique latine, région du Golfe) pour la période 2008-2010.

Règlement (CE) 1337/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008, *J.O.* n°L.354, 31 décembre 2008.

Montant pour 2008-2010 : 1 milliard d'euros.

Sources : Granell, F., *La coopération au développement de la Communauté européenne*, 2005

Sauron, J.-L. et al., *Comprendre l'Union européenne*, 2011

Site internet *Europa* : Commission européenne > EuropeAid > Nos méthodes de travail > Comment nous finançons

Site internet *Europa* : Europa > Synthèses de la législation de l'UE

Site internet *Europa* : Europa > EUR-Lex

## ANNEXE 3 : RELATIONS DE L'UNION EUROPEENNE AVEC LES PAYS

### EAMA-ACP ET LES PTOM

La partie IV du traité de Rome prévoit une association avec les **PTOM**, pays et territoires d'outre-mer entretenant avec la Communauté européenne des relations particulières (des anciennes colonies). A la suite de l'accession à l'indépendance de nombre de ces pays, des conventions ont été signées pour créer un régime d'association avec les **EAMA**, Etats africains et malgache associés.

Avec l'entrée dans la Communauté du Royaume-Uni en 1973, ces conventions ont été remplacées par la convention de Lomé fut signée en 1975 avec quarante-six pays **ACP**, pays d'Afrique, de Caraïbes et du Pacifique.

Les PTOM restants, qui entretiennent des liens constitutionnels avec les Etats membres, font l'objet d'un statut et d'un régime d'association particulier, assorti d'une aide financière *via* le FED, comme les pays ACP.

<b>Base juridique Accord (EAMA ou ACP) Décision (PTOM)</b>	<b>Partenaires</b>	<b>FED (montant en millions d'euros)</b>	<b>Date de signature, d'entrée en vigueur, Référence au J.O.</b>
Convention d'application annexée au traité de Rome, Quatrième partie (1958-1963)	31 PTOM	Premier FED (581)	Signée le 25/05/1957 E.V. le 01/01/1958
Yaoundé I (1964-1969)  Décision 64/349/CEE	18 EAMA  9 PTOM	Deuxième FED (666)	Signée le 20/07/1963 E.V. le 01/06/1964 J.O. n°L.93, 11/06/1964
Yaoundé II (1970- 1975)  Décision 549/70/CEE	18 EAMA  9 PTOM	Troisième FED (828)	Signée le 29/07/1969 E.V. le 01/01/1971 J.O. n°L.282, 28/12/1970
Lomé I (1976-1980)  Décision 568/76/CEE	46 Etats ACP  19 PTOM	Quatrième FED (3 000)	Signée le 28/02/1975 E.V. le 01/04/1976 J.O. n°L.25, 30/01/1976
Lomé II (1981-1985)  Décision 1186/80/CEE	57 ACP  19 PTOM	Cinquième FED (4 542)	Signée le 31/10/1979 E.V. le 01/01/1981 J.O. n°L.347, 22/12/1980
Lomé III (1986-1990)  Décision 283/86/CEE	66 ACP  20 PTOM	Sixième FED (7 400)	Signée le 8/12/1984 E.V. le 01/05/1986 J.O. n°L.86, 31/03/1986
Lomé IV (1990-2000)  Décision 91/482/CEE	68 ACP  20 PTOM	Septième FED (10 800)	Signée le 15/12/1989 E.V. le 01/09/1991 J.O. n°L.229, 17/08/1991



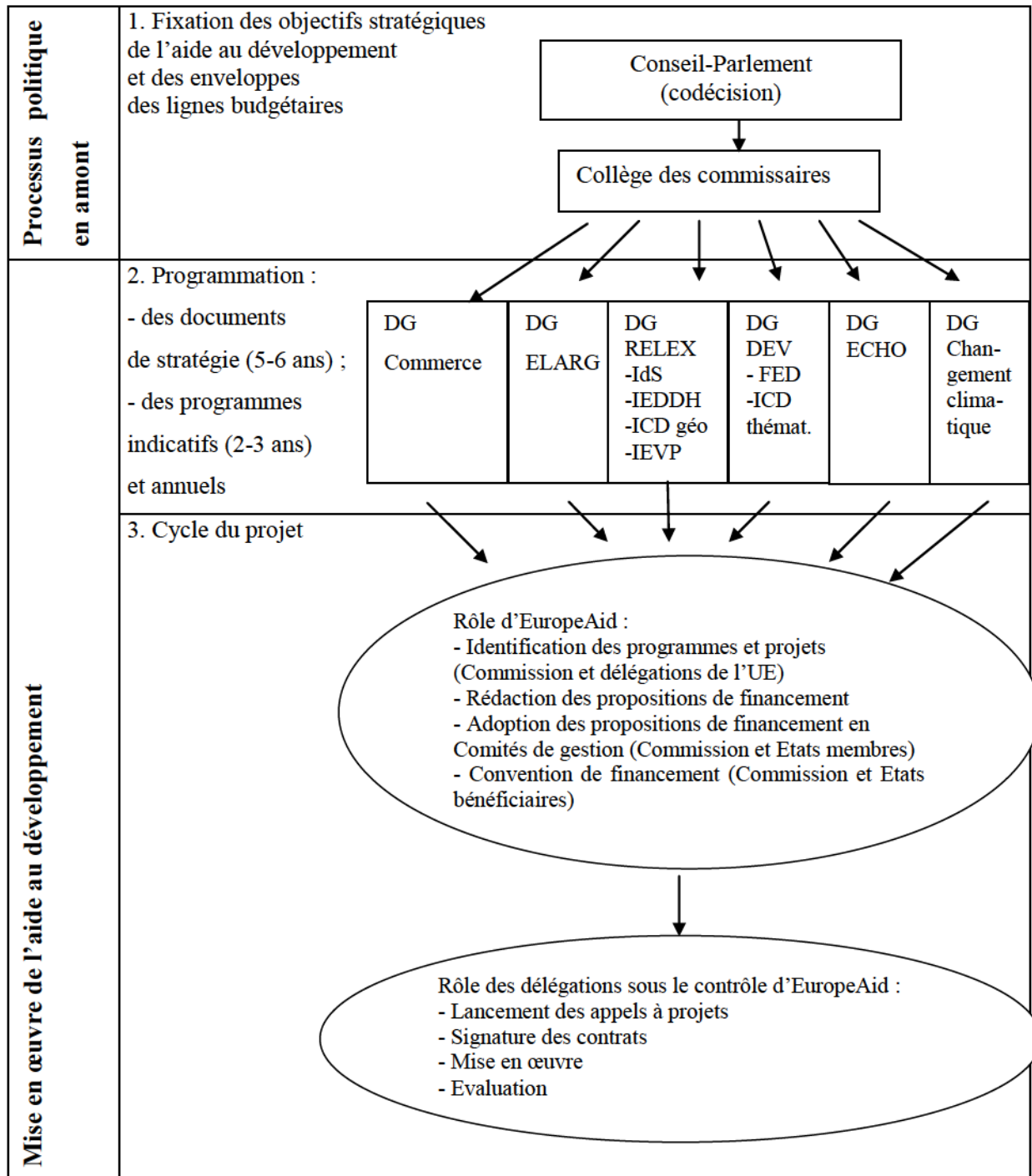
Lomé IV révisé (1995-2000)	70 ACP	Huitième FED (12 967)	Signée le 4/11/1995 E.V. le 01/06/1998 <i>J.O.</i> n°L.156, 29/05/1998
Cotonou (2000-2020) Décision 2001/822/CE	77 ACP 20 PTOM	Neuvième FED (13 500 + reliquat des FED antérieurs)	Signée le 23/06/2000 E.V. le 01/04/2003 <i>J.O.</i> n°317, 15/12/2000
Cotonou 1 <sup>e</sup> révision (2005-2010)	79 ACP	Dixième FED (22 682)	Signée le 25/06/2005 E.V. le 01/07/2008 <i>J.O.</i> n°L.209, 11/08/2005
Cotonou 2 <sup>nd</sup> e révision (2010-2015)	79 ACP	Le onzième FED couvrira 2014-2020, il n'est pas encore adopté.	Signée le 22/06/2010 E.V. en attente <i>J.O.</i> n°L.287, 4/11/2010

Source : Granell, F., *La coopération au développement de la Communauté européenne*, 2005, p.77 (tableau mis à jour par nos soins).

## ANNEXE 4 : REPARTITION DES COMPETENCES DANS LA COOPERATION EUROPEENNE AU DEVELOPPEMENT

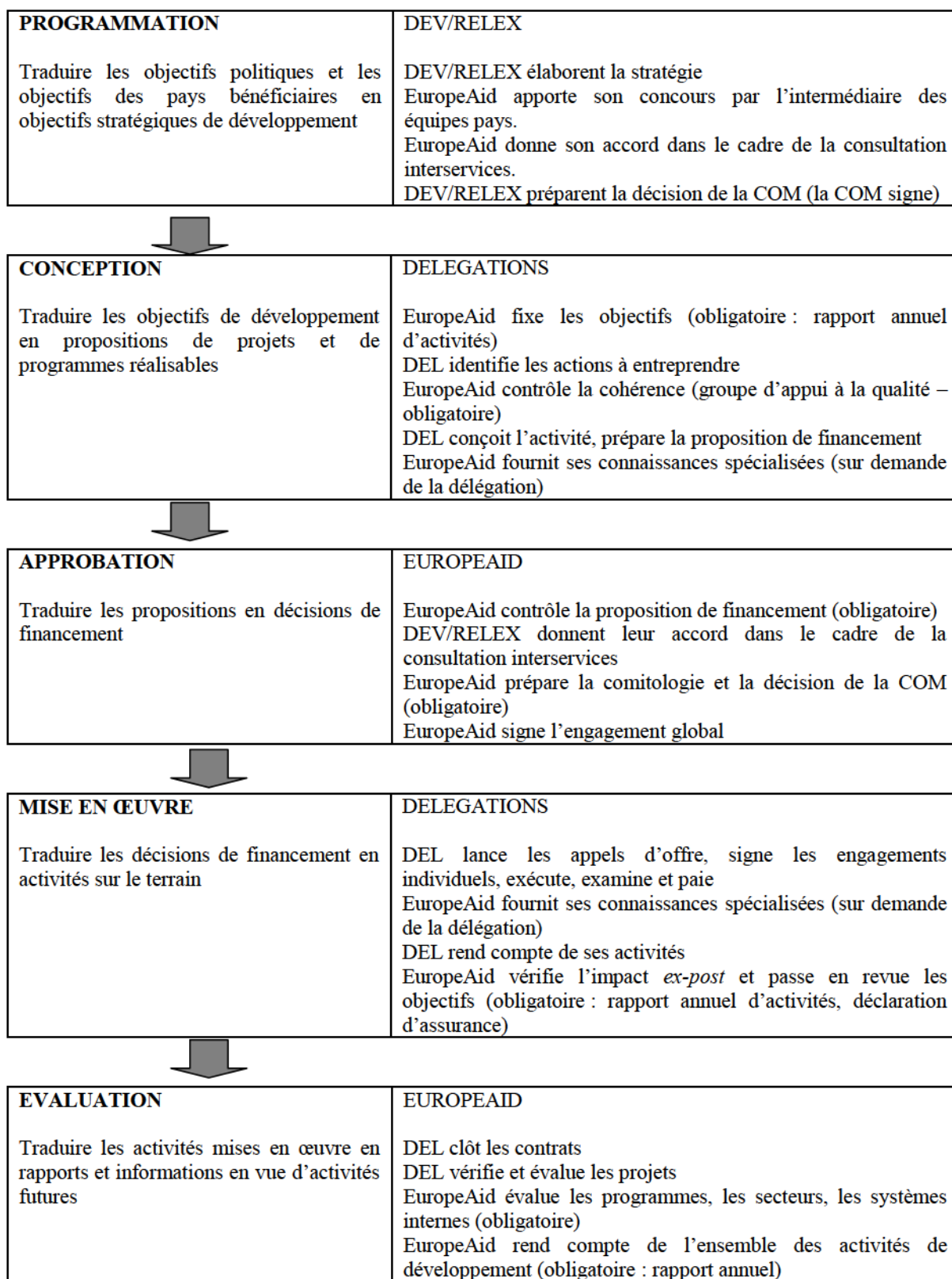
Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), mis en place en 2010 en vertu du traité de Lisbonne, conduit à une nouvelle répartition des compétences en matière d'action extérieure.

Répartition des compétences avant la mise en place du SEAE



Source : Balleix, C., *L'aide européenne au développement*, 2010, p.47

## Répartition des tâches au sein des organes de la Commission

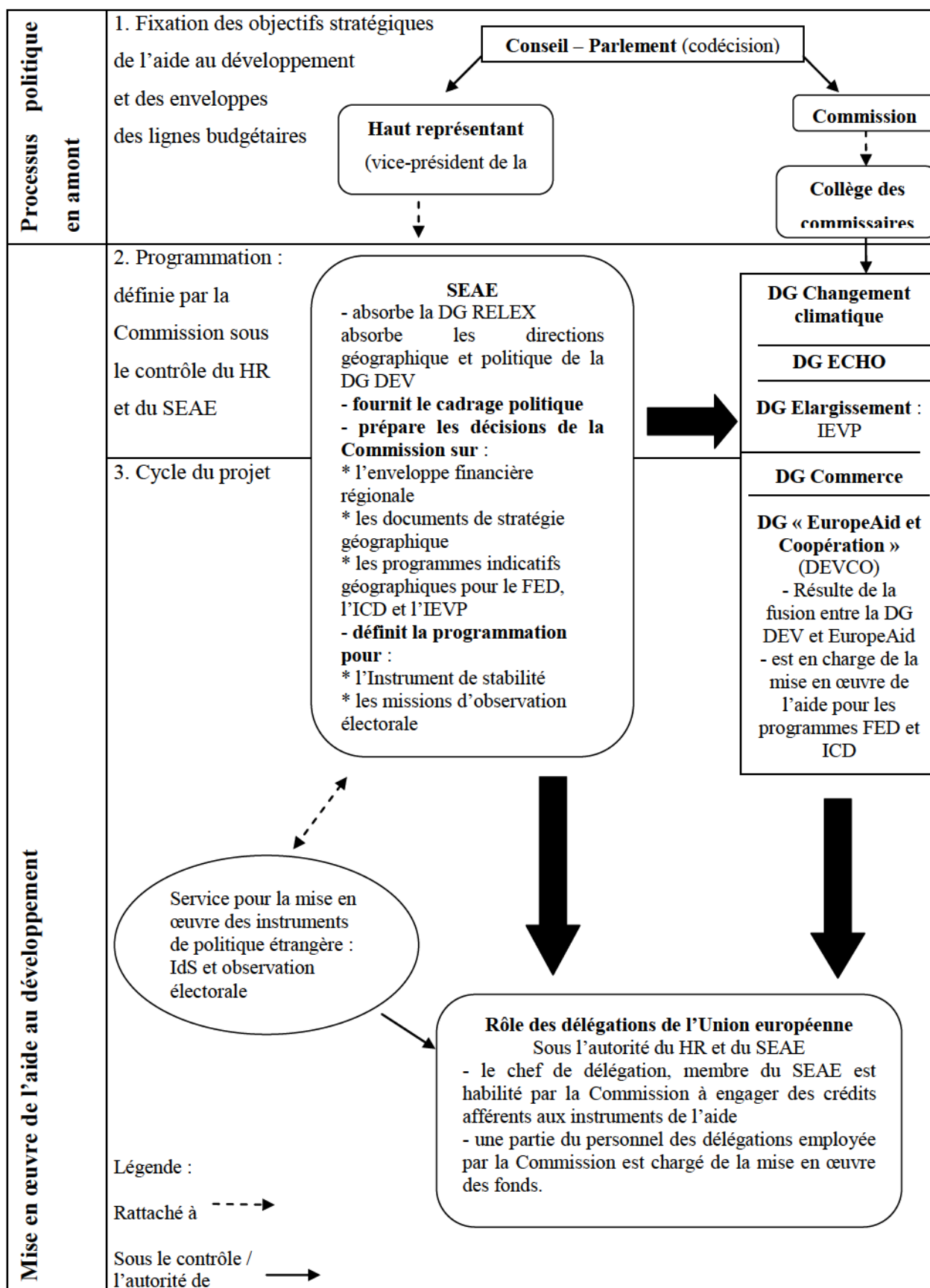


Abréviations : COM = Commission ; DEL = Délégations

Source : OCDE, CAD, « Déroulement des tâches dans le nouvel environnement décentralisé », *Communauté européenne, Examen par les pairs : Conclusions et recommandations*, 2007, annexe G, p.124



## Répartition des compétences après la mise en place du SEAE



Source : Balleix, C., *op.cit.*, p.53



**ANNEXE 5 : TERMES DE REFERENCE<sup>1667</sup> DU PROJET « JUSTICE II » EN  
ALGERIE**

**1. IDENTIFICATION**

Intitulé	Appui à la réforme du système pénitentiaire		
Coût total	17M€		
Méthode d'assistance / Mode de gestion	Approche projet – gestion décentralisée		
Code CAD	15130	Secteur	Développement des services légaux et judiciaires

**2. MOTIF**

**2.1. Contexte sectoriel**

En octobre 1999, le Président de la République algérienne a élevé la réforme de la justice au rang de priorité nationale. Dans ce cadre, des mesures d'urgence ont été engagées; elles portent notamment sur la révision des textes fondamentaux dans la perspective d'assurer une meilleure protection des droits de l'homme et de mettre la législation nationale en cohérence avec les engagements internationaux de l'Algérie. Entre autres mesures, l'institution pénitentiaire a fait l'objet d'un important programme de réorganisation au plan du dispositif législatif et réglementaire ainsi que des moyens humains et des infrastructures. La loi du 6 février 2005 portant code de l'organisation pénitentiaire et de la réinsertion sociale des détenus a consacré ce principe. Cinq décrets d'application ont déjà été publiés.

Au plan des effectifs de la population pénale, l'Algérie est confrontée depuis ces dernières années à une forte croissance du nombre de détenus, en raison notamment du taux élevé du chômage dans la population jeune et des effets induits de la vague terroriste qui a mobilisé l'action des services de police et de gendarmerie avec pour corollaire le développement de la petite et moyenne délinquance de droit commun autour du vol et du trafic de stupéfiants.

Au 1er mars 2007, il y a environ 55.000 personnes détenues, dont 1,65% de femmes et 1,47% de mineurs. La moyenne d'âge de la population pénale est basse, 80% des détenus ont entre 18 et 40 ans. Le taux de détention se situe aux alentours de 150 personnes incarcérées pour 100.000 habitants contre une moyenne européenne de 94 personnes incarcérées par 100 000 habitants. L'hébergement des détenus est organisé sur le mode collectif dans des dortoirs ; en raison des sureffectifs, la densité carcérale se situe à hauteur de 170 détenus pour 100 places.

---

<sup>1667</sup> Cette version des termes de référence est issue d'un document public, et publié sur le site d'EuropeAid ([http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2007/af\\_aap\\_2007\\_dza.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2007/af_aap_2007_dza.pdf)). La convention de financement contient une version plus développée des termes de référence, notamment en ce qui concerne le nombre d'experts nécessaires pour conduire le projet, et leurs spécialités.



La grande majorité des détenus est plongée dans l'inactivité. Il est nécessaire de promouvoir un véritable projet d'exécution de peine reposant sur l'emploi, la formation et le maintien des liens familiaux, notamment à la faveur de la mise en service des établissements nouveaux. Il reste également à sécuriser les établissements les plus vulnérables. Au plan de son organisation générale, cette administration ne dispose pas des capacités administratives à la mesure de son développement, elle doit rapidement s'orienter vers des outils modernes de gestion. En matière de réinsertion, l'exécution des peines privatives de liberté souffre d'un déficit d'accompagnement socio-éducatif pendant la détention, ainsi qu'au moment de la levée d'écrou. En réalité, c'est la totalité du secteur social qu'il convient rapidement de structurer en recherchant la meilleure coopération avec la société civile.

## 2.2. Actions complémentaires

Un programme d'appui aux autres volets de la réforme de la justice en Algérie (2006-2009) et financé par la Commission européenne est en cours d'exécution. Il comporte une rubrique consacrée à la formation de formateurs pour les personnels pénitentiaires et l'acquisition de matériel pédagogique. Enfin, la CE a lancé un programme de coopération judiciaire, dans le cadre de coopération régionale qui est complémentaire des initiatives bilatérales dans ce domaine.

## 2.3. Enseignements tirés

Dans le cadre de la ligne « Initiative européenne pour la démocratie et les DDH » (IEDDH) l'Administration pénitentiaire en partenariat avec l'ONG « Penal Reform International » a mis en oeuvre jusqu'en juillet 2005, un programme de soutien au système pénal et pénitentiaire algérien, sous forme de formations des personnels pénitentiaires et d'équipement de certaines prisons. La Direction Générale de l'Administration Pénitentiaire a critiqué l'absence d'adaptation du contenu des formations au contexte algérien.

Grâce aux partenariats récemment engagés avec d'autres bailleurs de fonds (bilatéraux et multilatéraux), l'institution pénitentiaire généralement peu ouverte sur l'extérieur, s'est familiarisée avec les échanges internationaux et se trouve ainsi en meilleure posture pour accueillir un programme d'appui externe tel que celui qui est proposé.

## 2.4. Coordination des Bailleurs de fonds

Au titre de la coopération franco-algérienne, un protocole d'entente entre les deux directions de l'administration pénitentiaire a été signé le 4 avril 2005. Le protocole se donne pour objectif de promouvoir les échanges d'expérience et de savoir en matière de prise en charge des personnes placées sous main de justice, de sécurité pénitentiaire, de formation des personnels et de gestion des établissements.

La coopération avec la Belgique porte sur l'informatisation de la gestion de la population pénale, elle prend la forme d'actions de formation et de voyages d'étude.

Au titre du PNUD, une convention de coopération avec le ministère de la justice a été signée le 21 janvier 2003 et s'est terminée fin 2006. Elle a comporté un volet pénitentiaire concernant la modernisation des méthodes de traitement des détenus, la modernisation des méthodes de travail des personnels, la modernisation des méthodes de gestion et des structures administratives, la modernisation des structures physiques et des équipements.

La Délégation de la Commission européenne organise des réunions périodiques de coordination avec les Etats Membres durant lesquelles elle expose l'état d'avancement des projets financés par la Commission. Lors de ces réunions les Etats Membres informent la Délégation de leurs activités, le but étant d'identifier des synergies et de réaliser des actions complémentaires.

### 3. DESCRIPTION

#### 3.1. Objectifs du programme

Le programme vise à améliorer les conditions de vie en détention et favoriser la réintégration des détenus dans la vie économique et sociale du pays.

L'objectif spécifique du programme est d'améliorer les capacités d'accueil du système pénitentiaire algérien, de renforcer les capacités de gestion des établissements, de moderniser le système de formation professionnelle et de préparation, en coopération avec d'autres acteurs, à la réinsertion socio-économique des détenus.

#### 3.2. Résultats attendus

Les résultats attendus sont :

- L'amélioration des conditions de détention, avec en particulier, la réhabilitation des centres de détention y compris les structures de réinsertion et la participation à la conception de sites pilotes à la faveur du programme de construction des autorités.
- L'amélioration et l'harmonisation du système de détention par l'introduction d'un outil informatique performant et d'un modèle de gestion renouvelé
- la réorganisation et mise à niveau de la formation initiale et continue des personnels en intégrant les bonnes pratiques et innovations expérimentées dans des contextes comparables, notamment à l'occasion de l'ouverture de la nouvelle école.
- La formation et la préparation des détenus à la réintégration sociale et économique, en tirant parti des possibilités offertes par une meilleure coopération avec la société civile.

#### 3.3. Activités projetées

Les activités prévues mettront l'accent sur la prise en charge de la population pénale et la réinsertion des détenus, d'une part, et la formation des personnels d'autre part:

##### *1-Prise en charge de la population pénale et réinsertion des détenus*

- Instauration d'un projet d'exécution de peine reposant sur l'emploi, la formation et l'enseignement.
- Actions visant à préserver le lien familial.
- Soutien spécifique aux femmes détenues et aux mineurs.
- Création d'un service socio-éducatif unifié milieu fermé et milieu ouvert.
- Développement de l'activité des associations et des organisations civiles qui interviennent auprès de l'administration pénitentiaire pour apporter leur concours à l'insertion sociale des détenus.

##### *2-Gestion et formation des personnels*

- Elaboration d'un référentiel « métiers », définition de l'ensemble des besoins en formation et appui à la configuration de la nouvelle ENAP

- Soutien au montage et à la mise en oeuvre de programmes pluridisciplinaires de formation.
- Conception d'une unité de recherche appliquée
- Création de centres médico-sociaux régionaux pour les personnels.

### *3-Sécurité générale et modernisation des systèmes d'information*

- Réalisation d'une analyse fonctionnelle de l'ensemble de l'institution pénitentiaire et élaboration d'un schéma-directeur informatique permettant de développer les logiciels prévus au programme et d'intégrer les applications déjà existantes.
- Sécurisation des établissements les plus vulnérables.
- Conception et mise en oeuvre d'une suivi spécifique des détenus dangereux
- Conception et mise en place d'équipes spécialisées d'intervention
- Réalisation de trois sites pilotes et leur dotation complète en équipements modernes de sécurité

### 3.4. Parties prenantes

Les parties prenantes sont le Ministère de la justice, les détenus (et leur environnement familial) et le personnel pénitentiaire.

### 3.5. Risques et hypothèses

La mise en oeuvre dépend essentiellement des conditions suivantes :

- La réforme du système pénitentiaire demeure une priorité gouvernementale. Le maintien et la réalisation du plan de construction des 81 nouveaux établissements prévu par un plan gouvernemental et dont une première tranche de 13 établissements vient d'être engagée selon une procédure d'urgence.
- Au plan de la doctrine pénitentiaire, la primauté de la mission de réinsertion est maintenue, malgré l'hostilité de l'opinion publique.

### 3.6. Questions transversales

Le projet comporte des actions touchant à l'environnement à travers les activités proposées aux détenus bénéficiaires des placements à l'extérieur: entretien des espaces publics et reboisement dans le cadre du redémarrage du chantier forestier du « barrage vert »

Le secteur de l'administration pénitentiaire emploie des personnels féminins notamment dans les établissements pour femmes et les services centraux. Celles-ci bénéficieront, au même titre que leurs collègues masculins, des effets positifs induits par le projet.

Concernant la population détenue, le projet comporte des activités en direction des femmes détenues consistant, notamment, à mettre en oeuvre un accompagnement spécifique à leur libération, destiné à lutter contre le rejet familial et social auquel elles sont dangereusement exposées.

Le projet contribue à promouvoir un mode de traitement des détenus reposant sur le respect des droits de l'homme et de la dignité de la personne.



## 4. QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE

### 4.1. Méthode de mise en oeuvre

Gestion décentralisée par la signature d'une convention de financement avec des autorités publiques algériennes.

Les marchés relatifs au recrutement de la structure d'appui au Programme, à une partie de l'assistance technique ainsi qu'à l'évaluation et l'audit feront l'objet de marchés sous procédure centralisée passés par la Commission européenne au nom et pour compte du bénéficiaire.

Les autres marchés seront passés par le Bénéficiaire en accord avec le système de contrôle décentralisé selon les modalités suivantes : la Commission effectue un contrôle *ex ante* des procédures contractuelles pour les marchés publics de plus de 50.000€ et *ex post* pour ceux ne dépassant pas 50.000€.

Dans le cadre des devis-programmes, les paiements pourront être décentralisés pour les coûts de fonctionnement et les marchés dont le montant ne dépasse pas les plafonds suivants:

Travaux	Fournitures	Services	Subventions
<300 000€	<150 000€	<200 000€	100 000€

### 4.2. Procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions

Tous les contrats qui mettent en oeuvre la Convention de financement doivent être attribués et exécutés selon les procédures et documents standard définis et publiés par la Commission pour la mise en oeuvre des actions extérieures, tels qu'en vigueur au moment du lancement de la procédure concernée.

Les critères de sélection et d'attribution essentiels pour l'octroi de subventions sont définis dans le «Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures de la CE». Le taux de cofinancement maximal envisageable pour les subventions est en principe de 80 %. Un financement intégral ne peut être accordé que dans les cas visés à l'article 253 des modalités d'exécution du règlement financier et lorsque ce financement intégral est indispensable à la réalisation de l'action en question.

Tous les devis-programmes doivent respecter les procédures et documents standard définis et publiés par la Commission, tel qu'en vigueur au moment de l'adoption des devis-programmes concernés.

### 4.3. Budget et calendrier

Le projet bénéficie d'un financement de la Commission européenne de 17 millions d'euros. La ventilation indicative du budget est la suivante :

Services	70%
Fournitures	20%
Fonctionnement, visibilité	3%
Autres	7%
Total	17 000 000€

La durée du projet est de 48 mois.

#### 4.4. Suivi de l'exécution

Des rapports d'activités semestriels constitués d'un rapport technique et d'un rapport financier sont préparés par le directeur de projet et transmis au comité de direction dans le mois qui suit la période concernée. Ces rapports portent sur l'état d'avancement de l'ensemble des activités, l'analyse des écarts observés par rapport au plan opérationnel annuel, la cohérence des activités avec les objectifs, les mesures correctives à envisager, les prévisions pour la prochaine période et l'exécution des dépenses du programme.

Les indicateurs clés seront : la densité carcérale, les effectifs de détenus et de personnels formés et scolarisés, la fréquence et la qualité des visites et contacts familiaux, l'effectif des détenus libérés bénéficiant d'un suivi socio-éducatif.

#### 4.5. Évaluation et audit

En plus des audits annuels de vérification des dépenses engagés par le bénéficiaire, le projet fait l'objet d'audits lancés par la Commission selon les besoins, ainsi que d'une évaluation externe à mi-parcours et d'une évaluation externe finale détaillée. Les rapports d'audit seront communiqués par la délégation, au bénéficiaire et au coordonnateur national.

#### 4.6. Communication et visibilité

En matière de communication et de visibilité, l'accent sera mis notamment sur le sens des actions du programme qui contribuent à l'humanisation des conditions de détention et de l'institution pénitentiaire, conduisant à faire du détenu un sujet de droit et de la détention un vecteur de réinsertion dans le tissu social.

Les activités de communication et d'information seront mises en oeuvre en conformité avec les règles en vigueur au moment de leur lancement.

Source : « Fiche action pour l'Algérie », annexe à la *Décision de la Commission du 17 décembre 2007 approuvant le programme d'action annuel 2007 en faveur de l'Algérie à financer au titre de l'article 19 08 01 du budget général des Communautés européennes.*



## 1. Carte des établissements pénitentiaires français, 1888





Sur cette carte des « circonscriptions pénitentiaires » datant de 1888 sont inclus les trois départements français d'Algérie.

Source : Herbette, L., Tableau des divers établissements affectés aux services pénitentiaires : carte des circonscriptions comprenant les prisons destinées à l'exécution des courtes peines en France et en Algérie, 1888 (trouvée sur la Bibliothèque numérique de l'ENAP)

## 2. Les établissements pénitentiaires algériens jusqu'en 1987

On remarque que la plupart des établissements pénitentiaires algériens sont très anciens, et potentiellement inadaptés à assurer de bonnes conditions de détention.

Etablissements construits avant 1900

Etablissement	Date de construction	Capacité théorique
Serkadji (Bab-Djedid)	Epoque turque	1200
Mostaganem (Femmes)	Epoque turque	
Tazoult	1852	2000
Kenchella	1852	140
Berrouaghia	1857	800
Mascara	1860	160
Bordj-Bou-Argeridj	1862	70
Annaba	1873	380
Frenda	1880	50
Teniet-el-Haad	1880	45
Sig	1881	40
Tlemcen	1881	286
Biskra	1881	110
Remchi	1881	115
Relizane	1881	120
Akbou	1883	55
Oued-Rhiou	1883	60
Sebdou	1884	50
Sour-el-Ghozlane	1884	52
Sidi-Bel-Abbes	1885	200
Ain M'lila	1885	80
Bouira	1886	51
Guelma	1887	470
Souk-Ahras	1887	110
Sedrata	1887	80
Sfisef	1888	25
Tighennif	1889	98
Batna	1892	320
Jijel	1892	104
Chelghoum-Laid	1894	35
Tidjelabine	1896	75
<b>TOTAL</b>		<b>7381</b>

Liste des établissements pénitentiaires construits entre 1900 et 1962

Etablissement	Date de construction	Capacité théorique
Tenes	1900	56
Berrouaghia	1900	50
Mohammadia	1900	68
Mila	1902	57
Lakhdaria	1904	254
El-Harrach	1910	460
Azazga	1910	40
Tiaret	1910	280
Ain-Temouchent	1917	72
Aflou	Entre 1900 et 1917	89
Ain-Beida	“ “	140
Bedjaia	“ “	240
Blida	“ “	540
Ghazaouet	“ “	60
Medea	“ “	155
Bordj-Menaïel	1920	57
Bou-Saada	1920	50
Arzew	1922	100
Hadjout	1927	58
Telagh	1931	31
Oran	1936	800
Sidi-Ali	1942	65
Tebessa	1942	200
Chateaufort	1943	96
Maghnia	1946	90
Boufarik	1950	70
Constantine	1951	620
Chleff	1958	1030
Tizi-Ouzou	1960	700
<b>TOTAL</b>		<b>6528</b>

Liste des établissements pénitentiaires construits après 1962

Etablissement	Date de construction	Capacité théorique
Kolea	1962	100
Laghouat	1962	430
El-Kala	1962	45
Ouled-Mimoun	1962	
Tissemsilt	1962	50
Khemis-Miliana	1962	170
Bechar	1966	300
Gdyel	1968	300
Touggourt	1972	89
Setif (mineurs)	1972	150
Ouargla	1973	150

Sidi-Ghiles	1973	40
Ghardaia	1975	46
Tablat	1975	50
Skikda	1975	1100
El-Oued	1975	70
Drean	1976	88
Saida	1976	300
Beni-Abbes	1977	80
Adrar	1978	85
Tmimoun	1978	70
Reggane	1978	150
Tindouf	1978	27
Ksar-el-Boukhari	1978	85
Collo	1979	60
M'Sila	1979	170
Barika	1980	75
Djelfa	1980	164
Setif	1981	400
Ain-Defla	1981	50
Menea	1981	48
Mostaganem	1982	600
Mazouna	1983	34
Boucheouf	1984	50
Tamanrasset	1985	50
Ouled-Djellal	1985	54
El-Ghassoul	1986	250
<b>TOTAL</b>		<b>5980</b>

Source : Ministère de la justice, Direction de l'application des peines, *La situation des établissements pénitentiaires en Algérie*, 1987, p.6. Cit. in Nasroune-Nouar, O., *Le contrôle de l'exécution des sanctions pénales en droit algérien*, 1991, Annexe IV

### 3. Situation actuelle des établissements pénitentiaire en Algérie

Selon l'article 25 du Code pénitentiaire<sup>1668</sup>,

« L'établissement pénitentiaire est un lieu de détention où sont exécutés, conformément à la loi, les peines privatives de liberté, les mandats de justice et, le cas échéant, la contrainte par corps.

Il prend la forme de milieu fermé ou de milieu ouvert.

Le régime en milieu fermé se caractérise par une discipline imposée, une présence et une surveillance constante des personnes qui s'y trouvent détenues.

L'établissement de milieu ouvert se caractérise par un régime basé sur une discipline librement consentie sans recours aux méthodes de surveillance habituelle et sur le sentiment de responsabilité du condamné à l'égard de la communauté dans laquelle il vit [...] ».

<sup>1668</sup> Loi n°05-04 du 6 février 2005 portant code de l'organisation pénitentiaire et de la réinsertion sociale des détenus, art.25



### Le milieu fermé

La classification des établissements reprend celle que prévoyait l'ordonnance de 1972<sup>1669</sup>, mais avec une modification des durées de peine correspondant à chaque type d'établissement.

Selon l'article 28 du Code pénitentiaire,

« Les établissements de milieu fermé sont classés en établissements et en centres spécialisés :

#### I – Les établissements :

1°/ **L'établissement de prévention**, situé dans le ressort de chaque tribunal et destiné à recevoir les détenus provisoires et les condamnés définitivement à des peines privatives de liberté dont la durée ou le restant de la peine à effectuer est égal ou inférieur à deux ans, et ceux pour lesquels le restant de la peine à exécuter est inférieur à deux ans ainsi que les contraignables par corps.

2°/ **L'établissement de rééducation**, situé dans le ressort de chaque Cour, destiné à accueillir les détenus provisoires et les condamnés définitivement à une peine privative de liberté égale ou inférieure à cinq ans et ceux pour lesquels le restant de la peine à exécuter est inférieur à cinq ans ainsi que les contraignables par corps.

3°/ **L'établissement de réadaptation** destiné à recevoir les condamnés définitivement à des peines d'emprisonnement d'une durée supérieure à cinq ans, les condamnés définitivement à une peine de réclusion criminelle et les délinquants non primaires et dangereux quelle que soit la durée de leur peine et les condamnés à mort.

Il peut être aménagé dans les établissements cités au 2° et 3° du présent article des quartiers de sécurité renforcée pour recevoir les détenus dangereux pour lesquels les méthodes usuelles de rééducation se sont avérées inopérantes.

#### II – Les centres spécialisés :

1°/ Les centres spécialisés **pour femmes** destinés à recevoir les détenues provisoires et les condamnées définitivement à des peines privatives de liberté quelle que soit la durée de leur peine et les contraignables par corps.

2°/ Les centres spécialisés **pour mineurs** destinés à recevoir les mineurs n'ayant pas atteint dix huit ans, détenus provisoires et condamnés définitivement à une peine privative de liberté quelle qu'en soit la durée ».

Tableau synoptique des établissements de milieu fermé, 2010

Cours et Tribunaux	Etablissements de prévention	Etablissements de rééducation	Etablissements de réadaptation
<b>1 -ADRAR</b>			
Reggane		Reggane	
Timimimoun	Timimmoun		
Aoulef			
Adrar		Adrar	
<b>2- ALGER</b>			
Sidi M'Hamed			

<sup>1669</sup> Ordonnance n°72-02 du 10 février 1972 portant code de l'organisation pénitentiaire et de la rééducation des détenus. Etablissements de prévention : peines inférieures ou égales à trois mois (80 établissements au début des années 2000), établissements de rééducation : peine inférieure à un an (35 établissements), établissements de réadaptation : peine supérieure ou égale à un an (10 établissements).

El-Harrach			El-Harrach
Hussein Dey			
Bir Mourad Rais			
Bab-El-Oued		B Bab Djedid	
<b>3- ANNABA</b>			
Annaba			
El-Hadjar			
Bouhadjar		Bouzaroura	El Bouni
El- Taref		Tarf	
El-Kala	El-Kala	El Khair	
Drean	Drean		
Berrahal			
<b>4-BATNA</b>			
Barika	Oued Elma		Tazoult
Arris	Barika		
N'gaous	Arris		
Ain-Touta	N'gaous		
Seriana			
Merouana			
Batna	Batna	Batna	
<b>5- BECHAR</b>			
Béni-Abbès	Béni-Abbès		
Tindouf	Tindouf		
Béchar		Béchar	
Abadia			
Béni Ounif			
<b>6- BEJAIA</b>			
Kherrata	Kherrata		
Akbou	Akbou		
Amizour			
Sidi-Aich			
Bejaia		Bejaia	
<b>7-BISKRA</b>			
Tolga	Tolga		
Biskra	Biskra	Biskra	
Ouled jelal	Ouled-Jelal		
El- Ouled	El-Oued		
Guemar			
Debla			
Djamaa			
M'Ghaier			
<b>8- BLIDA</b>			
Boufarik	Boufarik		
Koléa	Koléa		
Hadjout	Hadjout		
	Sidi-Ghilass		
Blida		Blida	

El Afroun			
Chéraga			
Tipaza			
Larbaa			
Cherchel			
<b>9-BORDJ-BOU-ARRERIDJ</b>			
Bordj-Bou-Arréridj	Bordj-Bou-Arréridj		
Ras-El-Oued		Ras-El-Oued	
Mansoura			
Bordj-Zemmoura			
<b>10- BOUIRA</b>			
Bouira	Bouira	Bouira	
Lahdharia	Lakdharia		
Sour El Ghozlane	Sour El Ghozlane		
Ain Bessam			
<b>11- BOUMERDES</b>			
Bordj Ménaiel	Bordj Ménaiel		
Boumerdès			
Dellts			
Boudouaou	Tidjelabine		
Rouiba			
<b>12- CHLEF</b>			
Ain Defla	Ain Defla		
El-Attaf	El-Attaf		
Ténès	Ténès		
Khémis-Milana		Khémis-Milana	
Milana			
Boukadir			
Chlef			Chlef
<b>13- CONSTATINE</b>			
El-Kroub	El-Kroub		Bousouf
Mila	Mila		
Chelgoum Laïd	Chelgoum Laïd		
Constantine		Constantine	
Ferdjoua			
Zirout Youcef			
<b>14- DJEFA</b>			
Djefa		Djefa	
Hassi-Bahbah			
Messaad			
Ain-Oussara			
<b>15- GHARDAIA</b>			
Ghardaia	Ghardaia		
Ménès	Ménèaa		
Metlili			
Bérianne			



<b>16- GUELMA</b>			
Bouhegouf	Bouhegouf		
Souk-Ahras	Souk-Ahras		
Oued Zénati	Oued Zénati		
Sédrata	Sédrata		
Guelma	Guelma	Guelma	
<b>17- ILLIZI</b>			
Illizi		Illizi	
Djanet			
<b>18- JIJEL</b>			
Milia	Milia		
Jijel		Jijel	
Tahir			
<b>19- LAGHOUAT</b>			
Aflou	Aflou	Aflou	
Laghouat		Laghouat	
<b>20- MASCARA</b>			
Mohamadia	Mohamadia		
Sig	Sig		
Tighenif	Tighenif		
Ghris	Ghris		
Mascara		Mascara	
Bouhmifa			
<b>21- MEDEA</b>			
Ksar- El-Boukari	Ksar-El-Boukari		
Tablat	Tablat		
Berrouaghia	Berrouaghia		Berrouaghia
Médéa		Médéa	
Ain Boucif			
El-Amaria			
Ben-Simane			
<b>22- MOSTAGANEM</b>			
Mostaganem	Mostaganem	Mostaganem	
Sidi-Ali	Sidi-Ali		
Ain-Tadlès			
<b>23- M'SILA</b>			
Boussaada	Boussaada		
Sidi-Aissa	Sidi-Aissa		
M'Sila		M'Sila	
Magraa			
Ben Scour			
El Melh			
Hammam Dhaiaa			
<b>24- ORAN</b>			
Arzew	Arzew		
Gydel	Gydel		
Essania			

Ain Turk			
Oued Tilet			
Oran			Oran
<b>25- OUARGLA</b>			
Tougourt	Tougourt		
Hassi Messaoud			
Ouargla		Ouargla	
<b>26- OUM-EL-BOUAGHI</b>			
Ain M'Ilâ	Ain M'Ilâ		Babar
Kais	Kais		
Khenchela	Khenchela		
Ain Beida	Ain Beida		
Fekroun			
Chechar			
Meskiana			
Oum-El-Bouaghi		Oum-El-Bouaghi	
<b>27- RELIZANE</b>			
Rélizane	Rélizane	Belassel	
Oued Rhiou	Oued Rhiou		
Mazouna	Mazouna		
Moussa			
Zémoura			
<b>28- SAIDA</b>			
Ain Séfra	Ain Séfra	Ain Séfra	
Naama			
Méchéria			
Bougto			
El-Bayadh		El-Bayadh	
Sidi Cheikh	Labiod Sidi Cheikh		
Saida		Saida	
<b>29- SETIF</b>			
Sétif		Sétif	
Ain-Oulmane			
El-Eulma			
Bougââ			
Ouartilane			
El-Kébira			
<b>30- SIDI BEL ABBES</b>			
Télagh	Télagh		
Sfizef	Sfizef		
Béni Saf	Béni Saf		
Sidi Bel Abbès		Sidi Bel Abbès	Sidi Bel Abbès
Ben Badis			
Hamam-Bouhdjar			
El-Amiria			
Ain-Temouchent	Ain-Temouchent	Ain-Temouchent	

Ras El Ma			
<b>31- SKIKDA</b>			
Azzaba	Azzaba		
El-Harrouch			
Collo	Collo		
Tamalous		Skikda	
Skikda		Hamadi Khrouma	
<b>32- TAMANRASSET</b>			
In Saleh	In Saleh		
Tamanrasset		Tamanrasset	
Ain Guezzam			
<b>33- TEBESSA</b>			
Bir-El-Ater			
Tébessa		Tébessa	
Chrèa			
Aouirat		Hammamet	
<b>34- TIARET</b>			
Bourdj Bounaama	Bourdj Bounaama		
Frenda	Frenda		
Ksar-Chélala	Ksar-Chélala		
Tissemsit	Tissemsit		
Téniet El-Had	Téniet-El-Had		
Tiaret		Tiaret	
<b>35- TIZI-OUZOU</b>			
Draa El Mizane	Draa El-Mizane		
Azazga	Azazga		
Ouacif			
Tizi Ouzou			Tizi Ouzou
El-Hamman			
Larbaa Nathirathen			
Tigzirt			
<b>36- TLEMCEN</b>			
Maghinia	Maghinia		
Sebdou	Sebdou		
Oueld-Mimoun	Oueld-Mimoun		
Ramchi	Ramchi	Ramchi	
Tlemcen		Tlemcen	
Nadrouma			
Ghazouet			
Bab El-Assa			
<b>TOTAL</b>	<b>79</b>	<b>44</b>	<b>10</b>

Source : Expert magistrat de l'UAP, Projet Justice II en Algérie, *Approche institutionnelle de la réforme pénitentiaire algérienne*, 2010, non publiée, pp.54-59



Comme le montre le tableau des pages précédentes, dans les faits, chaque tribunal n'est pas doté d'un établissement de prévention. Les détenus sont alors emprisonnés dans un établissement de rééducation, voire de réadaptation. Le nombre d'établissements de rééducation a augmenté depuis 2005.

Les établissements de réadaptation, peu nombreux, accueillent un grand nombre de détenus : « environ 4000 à El Harrach, 3000 à Oran, et plus de 2000 dans chacun des autres, soit au total près de la moitié de la population carcérale globale dont une partie ne relève pas de leur compétence telle que définie par le code pénitentiaire<sup>1670</sup> ». Certains de ces établissements vont être rénovés ou remplacés dans le cadre du programme de construction.

De nouveaux établissements ont été réceptionnés depuis 1999 : Illizi, El Attaf, Sidi Bel Abbès, Boussouf, Babar, Ain Temouchent et Remchi, et ceux de haute sécurité d'Oran, Jijel, et Djelfa<sup>1671</sup>.

Dans le cadre du plan quinquennal 2005-2009, a été adopté un programme de construction de 81 établissements pénitentiaires, dont cinq établissements pour mineurs, visant à remplacer les établissements obsolètes. Une mesure d'urgence a prévu la construction de 13 de ces établissements, pour une capacité de 19000 places, dont certains sont déjà ouverts et d'autres en cours de livraison. Il s'agit principalement d'établissements de réadaptation, situés sur les Hauts plateaux, d'une capacité de 1000 à 2000 places chacun, afin de remplacer les anciens établissements<sup>1672</sup>.

Le projet de construction concerne, pour le reste, des établissements de rééducation d'une capacité de 200 à 500 places, qui seront situés en dehors des grandes agglomérations et dotés d'équipements modernes<sup>1673</sup>.

### **Le milieu ouvert**

Les établissements pénitentiaires de milieu ouvert sont des centres agricoles, industriels, artisanaux, de services. Les condamnés sont hébergés sur place.

Pour l'heure, seuls les centres agricoles sont effectivement planifiés. Un programme prévoyant l'implantation de 25 centres agricoles a été adopté. Cinq étaient opérationnels en 2010 (le plus ancien date de 2008)<sup>1674</sup>.

---

<sup>1670</sup> Expert magistrat de l'UAP, Projet Justice II en Algérie, *Approche institutionnelle de la réforme pénitentiaire algérienne*, 2010, non publiée, p.54

<sup>1671</sup> Expert magistrat de l'UAP, *op.cit.*, p.59

<sup>1672</sup> *Ibid.*

<sup>1673</sup> *Ibid.*

<sup>1674</sup> Expert magistrat de l'UAP, *op.cit.*, p.62. « Il s'agit d'un point de vue juridique d'entités spécifiques exclusives du milieu fermé, qui plus est physiquement distinctes, et à distance des établissements pénitentiaires. Toutefois, pour faciliter leur démarrage, elles ont été *de facto* rattachées administrativement, chacune d'entre elles, à un établissement pénitentiaire de milieu fermé important dont le directeur y exerce son autorité et ses attributions dans leur plénitude ».

Tableau des centres agricoles opérationnels en 2010

<b>Centre agricole</b>	<b>Etablissement pénitentiaire de rattachement</b>	<b>Cour</b>	<b>Superficie globale (Ha)</b>	<b>Superficie exploitée initiale</b>	<b>Potentiel à valoriser</b>
TILLILIANE	ADRAR	ADRAR	1500	36	1464
MESSERGUINE	ORAN	ORAN	248	8	240
EL KHEITER	EL TAYADH	SAIDA	63	11	52
EL BIOD	EL TAYADH	SAIDA	18	10	8
EL MAALBA	DJELFA	DJELFA	4,57	4,57	0

Source : Expert magistrat de l'UAP, Projet Justice II en Algérie, *Approche institutionnelle de la réforme pénitentiaire algérienne*, 2010, non publiée, p.62

## ANNEXE 7 : COOPERATIONS INTERNATIONALES NOUEES PAR LE MINISTERE DE LA JUSTICE ALGERIEN EN MATIERE PENITENTIAIRE

Les coopérations internationales nouées par l'administration pénitentiaire algérienne jusqu'en 2010 sont présentées sur le site internet du ministère de la Justice :

### Avec des OIG et des ONG

«  
PNUD<sup>1675</sup>

Une convention d'un montant de 2.092.000.000 de dollars américains a été signée pour l'élaboration d'un programme de travail en vue de moderniser le secteur pénitentiaire.

Et dans ce cadre, il y a eu :

- organisation de voyages d'études au profit de 34 cadres fonctionnaires au: Canada, France, Autriche.
- offre d'aides concrètes qui consistent en : machines à coudre et à broder et matériaux spéciaux à la coiffure au profit de 36 détenues femmes libérées.
- répartition d'un ensemble de livres au profit des mineurs au niveau des centres des mineurs de Sétif et Guediel et des quartiers des mineurs au niveau des établissements pénitentiaires.

UNICEF

Avec l'Unicef il y a eu :

- La réalisation et l'équipement d'un terrain multi-disciplinaire au centre des mineurs de Sétif et un terrain de football au centre des mineurs de Guediel.
- L'organisation d'un séminaire international sur la modernisation du secteur pénitentiaire en janvier 2004.
- L'organisation d'un séminaire international sur l'architecture des prisons en décembre 2005.
- la dotation des deux centres de Sétif et de Guediel avec les équipements sportifs en 2005.
- L'organisation d'une conférence sur la justice des mineurs le 13 et 14 décembre 2009.

Union européenne

- la signature d'une convention le 27 juin 2008 en vertu de laquelle il a été convenu : l'élaboration d'un programme de renforcement de la réforme du système pénitentiaire avec ses trois composantes :
- la réinsertion sociale des détenus.
- la formation des personnels.

---

<sup>1675</sup> PNUD, « Appui à la modernisation du secteur pénitentiaire » en Algérie, 2003-2009, pour un montant de 1,66M USD (dont : PNUD, 735 000USD, gouvernement algérien 757 000USD, le reste par le gouvernement canadien et un *Trust Fund*), avec pour objectifs la modernisation des méthodes de gestion, des structures administratives et des équipements.



- la sécurité et le système informatique.

Et le montant de cette convention a été fixé à 18.5 millions d'euros, dont 1.5 millions d'euros de contribution de l'état algérien.

## PRI

L'organisation des sessions de formation au profit des juges des mineurs en 2007 et 2009 et une session de formation au profit des juges des mineurs et des chefs de groupes des mineurs relevant de la gendarmerie nationale et les chefs des cellules de prévention de la délinquance juvénile relevant de la gendarmerie nationale.

- la répartition de 30 stations de jeux au profit des mineurs au niveau du centre de Sétif et Guediel en 2005.

- la répartition de 1136 livres au profit des mineurs.

## Avec des Etats

### La France

A- la signature d'un protocole de coopération entre les prisons françaises et ses homologues algériennes le 05 avril 2005 en vue de:

- Identification des domaines de coopération en vue de contribuer aux rendements des fonctionnaires.

- promouvoir des mécanismes susceptibles de faire renaître les relations entre les deux organismes.

B- la signature d'une convention de jumelage entre l'école nationale de l'administration pénitentiaire algérienne et son homologue française le 21 mars 2006, à travers de laquelle il a été convenu ce qui suit:

- la formation des cadres dans le domaine de l'application de la gestion du public carcéral.

- L'organisation de 7 sessions de formation au profit des directeurs des établissements pénitentiaires et les officiers de rééducation.

- le bénéfice des cadres de l'administration centrale de voyages d'études à l'école d'Agen.

- l'encadrement d'une session de formation au profit de 18 formateurs dans le domaine du maintien de l'ordre et l'intervention au sein de l'école de Soumàa en 2006.

### Royaume de la Belgique

Une convention de coopération a été conclue avec le royaume de la Belgique le 24 juin 2004, qui a permis:

- d'organiser une session de formation au profit des 7 cadres dans le domaine de l'application de la gestion du public carcéral et voyage d'étude au profit de 3 cadres dans le domaine de la gestion des établissements pénitentiaires selon les standards internationaux

### Canada

L'organisation de voyages d'études d'une durée de 15 jours au profit de plusieurs groupes sur le thème de la sécurité, la gestion des établissements pénitentiaires et la couverture sanitaire des détenus.

## Royaume-Uni

Un programme de coopération entre l'Algérie et le Royaume-Uni dans le domaine de la gestion du régime pénitentiaire selon les normes internationales et la gestion stratégique des établissements pénitentiaires a été lancé en 2007. Cette coopération a ainsi contribué à l'organisation de plusieurs sessions de formation en l'Algérie et au niveau du Royaume Uni, le transfert dans le cadre de voyages d'étude pour s'enquérir de l'expérience britannique sur place. »

Source : Site internet du ministère de la Justice algérien, « La réforme pénitentiaire : le renforcement de la coopération internationale », 2010  
[http://www.mjustice.dz/html/?p=reforme\\_55\\_fr#direction](http://www.mjustice.dz/html/?p=reforme_55_fr#direction)





## ANNEXE 8 : MODELE DE TERMES DE REFERENCE EUROPEAID

EuropeAid fournit, sur son site internet, un modèle de termes de référence pour guider les experts. Tous les termes de référence diffusés par EuropeAid se présentent sous cette forme.

« Comment remplir ce modèle de Termes de référence : les éléments entre < > doivent être complétés par les informations indiquées, pertinentes pour chaque procédure d'appel d'offres. Les phrases entre [ ] ne doivent être insérées que si elles sont pertinentes. Toutes les autres parties ne peuvent être modifiées qu'à titre exceptionnel, en fonction des exigences de certaines procédures d'appel d'offres. Dans la version définitive de chaque jeu de Termes de références, n'oubliez pas de supprimer le présent paragraphe, tout texte mis en évidence en jaune et toutes les parenthèses.

### TABLE DES MATIERES

1.	INFORMATIONS GÉNÉRALES.....	
1.1	Pays bénéficiaire .....	
1.2	Pouvoir adjudicateur .....	
1.3	Éléments d'information utiles concernant le pays bénéficiaire .....	
1.4	Situation actuelle dans le secteur concerné.....	
1.5	Programmes liés et autres activités des bailleurs de fonds.....	
2.	OBJECTIFS ET RÉSULTATS ESCOMPTÉS .....	
2.1	Objectif général .....	
2.2	Objectifs particuliers .....	
2.3	Résultats à atteindre par le contractant.....	
2.4	< Ces résultats peuvent être présentés soit par ordre d'importance, soit par ordre chronologique, selon ce qui convient le mieux. > .....	
3.	HYPOTHÈSES & RISQUES .....	
3.1	Hypothèses qui sous-tendent le projet.....	
3.2	Risques .....	
4.	CHAMP D'INTERVENTION.....	
4.1	Généralités.....	
4.2	Activités spécifiques .....	
4.3	Gestion du projet.....	
5.	LOGISTIQUE ET CALENDRIER .....	
5.1	Lieu du projet .....	
5.2	Date de début et période de mise en œuvre des taches .....	
6.	BESOINS .....	
6.1	Ressources humaines .....	
6.2	Bureaux .....	
6.3	Installations et équipement mis à disposition par le contractant .....	
6.4	Matériel .....	
7.	RAPPORTS.....	
7.1	Rapports obligatoires .....	
7.2	Présentation et approbation des rapports.....	
8.	SUIVI ET ÉVALUATION.....	
8.1	Définition d'indicateurs .....	
8.2	Exigences particulières.....	



## **1. INFORMATIONS GÉNÉRALES**

### **1.1 Pays bénéficiaire**

< Nom >

### **1.2 Pouvoir adjudicateur**

< Nom >

### **1.3 Éléments d'information utiles concernant le pays bénéficiaire**

< Donner un aperçu des caractéristiques particulières du pays ayant une importance pour le projet proposé, ce qui devrait inclure tous facteurs économiques et sociaux, globaux et nationaux, susceptibles d'avoir une incidence sur le projet proposé. >

### **1.4 Situation actuelle dans le secteur concerné**

< Présenter la situation actuelle dans le secteur ou le domaine institutionnel concerné par le projet proposé. Cette partie, d'une demi page maximum, fournira des éléments sur:

- les politiques et stratégies élaborées au niveau national/local et/ou les données économiques relatives au secteur ou au domaine institutionnel concerné;
- l'origine et l'évolution récente de l'organisation actuelle, des institutions et des modes de fonctionnement du secteur ou du domaine institutionnel concerné;

et, le cas échéant, pour autant que ces éléments ne soient pas mentionnés dans une autre partie des Termes de référence :

- les responsabilités et le mandat des institutions;
- les capacités et les contraintes liées aux ressources humaines;
- le développement des infrastructures;
- le développement du marché;
- les systèmes et les flux d'information;
- l'établissement des priorités et le pouvoir de décision;
- l'accès aux groupes sociaux prioritaires;
- les structures et les flux financiers. >

### **1.5 Programmes liés et autres activités des bailleurs de fonds**

<Déterminer les liens existant éventuellement entre le marché proposé et les activités et programmes élaborés dans le même domaine par d'autres sources d'assistance extérieure. >



## **2. OBJECTIFS ET RÉSULTATS ESCOMPTÉS**

### **2.1 Objectif général**

L'objectif général du projet dont ce marché fait partie est le suivant:

<objectif >

### **2.2 Objectifs particuliers**

Le(s) objectif(s) particulier(s) du présent contrat est/sont le(s) suivant(s):

- < objectif 1 >
- < objectif 2, etc. >

### **2.3 Résultats à atteindre par le contractant**

**< Ces résultats peuvent être présentés soit par ordre d'importance, soit par ordre chronologique, selon ce qui convient le mieux. >**

- < résultat 1 >
- < résultat 2, etc. >

## **3. HYPOTHÈSES & RISQUES**

### **3.1 Hypothèses qui sous-tendent le projet**

< Indiquer les éléments du cadre logique élaboré pour le projet dans le cadre de la proposition de financement. >

### **3.2 Risques**

< Indiquer les éléments du cadre logique élaboré pour le projet dans le cadre de la proposition de financement. >

## **4. CHAMP D'INTERVENTION**

### **4.1 Généralités**

#### **4.1.1 Description de la mission**

< Décrire le champ d'application du marché, selon le cas; mais en deux pages au maximum. >

#### **4.1.2 Zone géographique à couvrir**

< Selon le cas >

#### **4.1.3 Groupes cibles**

< Selon le cas >

### **4.2 Activités spécifiques**

< Fournir une liste précise et détaillée des tâches à entreprendre pour atteindre les objectifs du marché et/ou une description de la mission du contractant. Cette liste doit indiquer les tâches par ordre d'importance ou par ordre chronologique. Celles-ci doivent faire référence à tous les rapports que le contractant doit élaborer, tel qu'indiqué à la section 7 des présents Termes de référence. Mentionner clairement les activités nécessitant des compétences particulières. Le cas échéant, indiquer également le calendrier prévu pour la réalisation des diverses mesures citées.

Dans la présente section, seuls les principaux besoins (et critères) administratifs, économiques, institutionnels et techniques relatifs aux activités prévues par le présent contrat doivent être mentionnés. La question de l'échelonnement des phases d'exécution du projet ou de son organisation en plusieurs volets distincts peut également être abordée. Elle ne doit pas être trop normative. Les soumissionnaires devront arrêter les modalités de leur organisation, leur méthodologie et élaborer des

propositions techniques de façon à satisfaire aux exigences générales des présents Termes de référence.

Dans la préparation de cette section, une attention particulière doit être accordée à la durabilité et à la diffusion des résultats obtenus dans le cadre du projet. Le contractant doit également observer le Manuel de communication et de visibilité pour les actions extérieures de l'UE en ce qui concerne la reconnaissance du financement du projet par l'UE (voir

[http://ec.europa.eu/europeaid/work/visibility/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/work/visibility/index_fr.htm) >

## **4.3 Gestion du projet**

### **4.3.1 Organe chargé de la gestion du projet**

< Présenter le service chargé, au sein du pouvoir adjudicateur/dans le pays bénéficiaire (ou, le cas échéant, la personne compétente), de la gestion du marché/du projet. >

### **4.3.2 Structure de gestion**

< Présenter la structure de gestion du pouvoir adjudicateur/du gouvernement du pays bénéficiaire, et notamment tous les processus décisionnels importants pour la gestion du présent projet. Fournir des informations relatives à la structure de base prévue pour la gestion du projet (par exemple, unité de gestion du projet, groupe de coordination) et à la planification du projet. Indiquer les décisions pouvant être prises, de façon autonome, par le gestionnaire de projet (selon l'article 8 des conditions particulières) et celles qu'il doit prendre en concertation avec un supérieur ou le comité de pilotage du projet. >

### **4.3.3 Moyens à mettre à disposition par le pouvoir adjudicateur et/ou d'autres intervenants**

< Selon le cas >

## **5. LOGISTIQUE ET CALENDRIER**

### **5.1 Lieu du projet**

< S'il y a lieu, indiquer le lieu (c'est-à-dire la ville) où sera établie la base opérationnelle du projet >

### **5.2 Date de début et période de mise en œuvre des tâches**

La date prévue pour le début du projet est fixée au <date>, et la période de mise en œuvre du marché sera de < nombre > mois à partir de cette date. Se reporter aux articles 4 et 5 des conditions particulières pour la date de début réelle et la période de mise en œuvre.

< Indiquer ici s'il est prévu d'attribuer un marché pour des services complémentaires en fonction des résultats du marché initial, par exemple pour la seconde étape d'une étude ou d'une opération. Il convient de préciser, le cas échéant, les services qui feront éventuellement l'objet d'une procédure négociée et de fournir une estimation de leurs coûts. >

## **6. BESOINS**

### **6.1 Ressources humaines**

Les fonctionnaires et autres membres du personnel de l'administration publique du pays bénéficiaire ne peuvent être proposés comme experts sans qu'une approbation écrite préalable n'ait été obtenue auprès de la Commission européenne.

Une déclaration d'exclusivité et de disponibilité peut-être ou non requise, en fonction des caractéristiques du projet. Merci de choisir entre les deux options suivantes :

Option 1. Une déclaration d'exclusivité et de disponibilité n'est pas requise pour les experts principaux:

[Les experts seront soumis à l'approbation du pouvoir adjudicateur avant le démarrage de l'action. Ces termes de référence incluent les profils des experts et les soumissionnaires devront démontrer dans leur offre que leurs experts correspondent aux profils attendus.]

Option 2. Une déclaration d'exclusivité et de disponibilité est requise pour les experts principaux:

[Ces termes de référence incluent les profils des experts et les soumissionnaires devront fournir les CV et les déclarations d'exclusivité et de disponibilité de leurs experts principaux.]

#### 6.1.1 Experts principaux

Tous les experts appelés à exercer une fonction importante dans l'exécution du contrat sont désignés par le terme "experts principaux". Ils doivent avoir le profil suivant:

Identifier les profils recherchés de pour un maximum de 4 experts principaux. Par compétences requises, on entend notamment les compétences professionnelles techniques, la capacité à conduire une équipe, les compétences en matière de communication et facilitation, et/ou les connaissances linguistiques le cas échéant. Quoiqu'il ne soit pas nécessaire de détailler tous les postes principaux; il est toutefois recommandé d'être aussi clair que possible afin que l'évaluation technique soit équitable. Les notes devront figurer dans la grille d'évaluation. La durée précise des prestations des experts est laissée à la discrétion des soumissionnaires comme partie de leur offre technique.

En définissant les profils, il faut assurer l'égalité d'accès. Les profils ne doivent pas créer des obstacles injustifiés au libre jeu de la concurrence. De plus, les profils doivent être clairs et non-discriminatoires. A titre d'exemple, une "expertise locale" peut être requise, mais pas un "expert local" (c'est-à-dire, pas un ressortissant/résident d'un pays). La participation aux procédures d'appels d'offres doit être ouverte à égalité de conditions à toutes les personnes éligibles (voir point 11 de l'avis de marché).

Le profil de « l'expert idéal » ne doit pas être décrit comme atteignant le seuil d'acceptation de l'offre. Il faut prendre réellement en compte les conditions minimales réelles et la disponibilité de tels experts sur le marché quand on procède au choix des critères. Les critères doivent être aussi larges que possible. Les critères quantitatifs doivent être rédigés avec la plus grande vigilance. Il est conseillé - quand il est possible de le faire - de rajouter des formules comme « un diplôme en économie ou équivalent » afin de ne pas disqualifier automatiquement les experts qui ont 40 ans d'expérience pertinente mais pas nécessairement le diplôme universitaire requis ; ou « préférentiellement 10 ans d'expérience...mais un minimum requis de 5 ans ». Le nombre d'années d'expérience requis doit être choisi avec soin et ne doit pas être surestimé ; l'accent doit être mis plutôt sur la qualité que sur les aspects quantitatifs. Veuillez déterminer attentivement quelles sont les exigences minimales et quelles sont celles qui permettent d'accorder une préférence (exigences préférentielles). Il faut garder à l'esprit qu'au cas où un expert ne remplit pas les exigences minimales, il doit être écarté. Ceci a pour conséquence que l'ensemble de l'offre est rejetée.

La composition de l'équipe d'experts devrait être équilibrée, afin de permettre de couvrir tous les aspects du marché tel qu'indiqué dans les présents termes de référence, y compris les questions intersectorielles.

**Lorsque vous rédigez les profils attendus gardez en tête que plus ces derniers seront précis et exigeants, moins le nombre d'experts susceptibles de correspondre sera élevé, ce qui limitera d'autant la concurrence.**

**Toute définition particulière utilisée doit être suffisamment claire et expliquée afin d'interdire toute ambiguïté.**

#### **Expert principal 1: Chef d'équipe**

- Qualifications et compétences
  - < Selon le cas. Veuillez différencier entre les exigences minimales et les exigences préférentielles s'il y a lieu >
- Expérience professionnelle générale



< Selon le cas. Veuillez différencier entre les exigences minimales et les exigences préférentielles s'il y a lieu >

- Expérience professionnelle spécifique

< Selon le cas. Veuillez différencier entre les exigences minimales et les exigences préférentielles s'il y a lieu >

#### **Expert principal 2:**

- Qualifications et compétences

< Selon le cas. Veuillez différencier entre les exigences minimales et les exigences préférentielles s'il y a lieu >

- Expérience professionnelle générale

< Selon le cas. Veuillez différencier entre les exigences minimales et les exigences préférentielles s'il y a lieu >

- Expérience professionnelle spécifique

< Selon le cas. Veuillez différencier entre les exigences minimales et les exigences préférentielles s'il y a lieu >

#### **Expert principal 3: < etc. >**

Tous les experts doivent être indépendants et n'avoir aucun conflit d'intérêt dans les responsabilités qui leur incombent.

##### **6.1.2 Autres experts, personnel de soutien et appui technique**

< Selon le cas. Les curriculum vitae des experts autres que les experts principaux ne doivent pas être inclus dans les offres. Le contractant choisit et engage d'autres experts selon ce qui est nécessité par les besoins. Les procédures suivies par le contractant pour le recrutement des autres experts doivent être transparentes et reposer sur des critères définis au préalable, notamment les qualifications professionnelles, les compétences linguistiques et l'expérience professionnelle. >

Le coût de l'appui technique et du personnel de soutien, selon les besoins; est considéré comme étant inclus dans l'offre financière du soumissionnaire.

## **6.2 Bureaux**

Selon le cas: Le < contractant / pays bénéficiaire / pouvoir adjudicateur > doit mettre un espace de travail à la disposition de chaque expert engagé dans le cadre du contrat.

## **6.3 Installations et équipement mis à disposition par le contractant**

Le contractant doit veiller à ce que les experts disposent du matériel nécessaire et de ressources satisfaisantes, notamment en matière d'administration, de secrétariat et d'interprétation, pour pouvoir se consacrer pleinement à leur mission. Il doit également transférer les fonds nécessaires au financement des activités prévues au titre du contrat et s'assurer que le personnel est rémunéré régulièrement et en temps voulu.

< Indiquer les fournitures, services, documents, soutien logistique, etc. nécessaires pour la bonne exécution du marché et mentionner la source (par exemple, contractant / pays bénéficiaire / pouvoir adjudicateur / ...).

## **6.4 Matériel**

**Aucun** bien d'équipement ne sera acheté pour le compte du pouvoir adjudicateur/du pays bénéficiaire au titre du présent marché de services ni transféré au pouvoir adjudicateur/au pays bénéficiaire à la fin du contrat. Tout bien d'équipement qui devra être acheté par le pays bénéficiaire pour les besoins du marché fera l'objet d'une procédure d'appel d'offres de fournitures distincte.

## 7. RAPPORTS

### 7.1 Rapports obligatoires

Le contractant soumet les rapports suivants en <langue> en un original et <nombre (tenant compte des considérations environnementales, un nombre aussi réduit que possible de copies devrait être exigé)> copies:

- **Rapport préliminaire** (maximum 12 pages) à fournir une semaine après le début de la mise en œuvre du marché ou dans un autre délai approprié. Le contractant doit indiquer dans le rapport, par exemple, les premières constatations, les progrès enregistrés dans la collection des données, les difficultés rencontrés et/ou prévues en complément au programme de travail et la mobilisation du personnel. Il est conseillé au contractant de continuer son travail même en l'absence des commentaires du pouvoir adjudicateur sur le rapport préliminaire.
- <Indiquer ici si des rapports intermédiaires sont nécessaires. Pour rappel, l'article 29.1 des conditions générales indique que des paiements intermédiaires annuels peuvent être envisagés pour les contrats à prix global d'une durée de plus de deux ans, sur base de l'acceptation de rapports intermédiaires prouvant que des objectifs spécifiques ont été atteints.>
- **Projet de rapport final** - maximum <nombre> pages (texte principal, annexes exclues) [selon le modèle figurant à l'annexe...] Ce rapport sera soumis au plus tard un mois avant la fin de la période de mise en œuvre du contrat.
- **Rapport final** avec les mêmes spécifications que le projet de rapport final, incluant tous les commentaires sur le projet de rapport, reçus des parties concernées. Le rapport final sera fourni au plus tard dans <nombre > jours après la réception des commentaires sur le projet de rapport final. Le rapport doit contenir une description suffisamment détaillée des différentes options, de manière à permettre la prise d'une décision en connaissance de cause sur <...>. L'analyse détaillée qui représente la base des recommandations des experts sera présentée dans les annexes au rapport principal. Le rapport final doit être fourni avec la facture correspondante.

<Toute autre information pertinente pour les rapports>

### 7.2 Présentation et approbation des rapports

Les rapports susmentionnés seront présentés au gestionnaire du projet indiqué dans le contrat. L'approbation de ces rapports incombe au gestionnaire du projet.

< Veuillez spécifier ici toutes autres exigences spécifiques. Dans les procédures centralisées, selon la pratique standard, le pays bénéficiaire doit être impliqué dans les commentaires et l'approbation des rapports. En l'absence de commentaires ou d'approbation par le pays bénéficiaire dans le délai imposé, les rapports sont censés être approuvés.>

## 8. SUIVI ET ÉVALUATION

### 8.1 Définition d'indicateurs

< Indicateurs d'exécution spécifiques retenus parce qu'ils sont pertinents, utiles, pratiques et comparables pour évaluer les progrès vers la réalisation des objectifs fixés. Ces indicateurs peuvent être quantitatifs: évaluation de quantités, y compris des données statistiques; ou qualitatifs: appréciation et perception résultant d'une analyse subjective >

### 8.2 Exigences particulières

< Selon le cas. >

Source : EuropeAid, « Termes de référence Global », *Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures de l'UE*, 2013, Annexe III, B8f

## ANNEXE 9 : MOBILISATION DE L'INSTRUMENT EUROPEEN POUR LA DEMOCRATIE ET LES DROITS DE L'HOMME (IEDDH) EN MATIERE DE DETENTION

Détail des subventions versées *via* l'IEDDH à des associations agissant dans le domaine de la détention, 2007-2011

Le montant total de l'aide versée aux ONG pour les droits des détenus par l'IEDDH est de 7 361 007 euros.

<b>Pays d'intervention</b>	<b>ONG</b>	<b>Titre du projet</b>	<b>Montant du financement de l'UE</b>	<b>Année de démarrage (durée en mois)</b>
Albanie	Association Albanian Helsinki Committee	Ensemble pour le traitement avec respect et les droits de l'homme des personnes privées de liberté	99 908	2009 (18)
Albanie	Albanian Rehabilitation Centre for Trauma and Torture	Accès à la justice pour les groupes vulnérables et marginalisés – Promouvoir la dignité humaine pour les femmes et les mineurs en prison	92 458	2010 (18)
Albanie	Albanian Centre for Human Rights	La réalité en face – De la prison au travail / En prison pour travailler (Dimensions de l'éducation professionnelle et de l'emploi dans le système pénitentiaire)	127 278	2010 (15)
Cambodge	Protection of Juvenile Justice Association	Combattre la torture contre les enfants et améliorer les conditions des enfants détenus en prison	277 400	2011 (24)
Cambodge	Phare Ponleu Selpak Association	Développement de services de réhabilitation dans les centres de détention pour mineurs selon un modèle global et multi-angle garantissant les droits de l'homme	140 100	2010 (24)
Cameroun	Avocats sans frontières (FR)	Dignité en Détention (DIDE), Promouvoir le respect de standards minimum pour les droits des détenus dans les prisons du Cameroun	299 858	2010 (36)
Cameroun	Association of Refugees Without Borders	Défense des droits des détenus et amélioration de leurs conditions de détention au Cameroun	213 127	2010 (24)
Cameroun	Journalists for	Promouvoir le respect des	200 000	2010 (24)



	Development in Africa	droits de l'homme dans les prisons en renforçant sa visibilité dans les médias		
Egypte	Human Rights Association for the Assistance of the Prisoners	Soutenir la cause des femmes marginalisées	141 592	2009 (24)
Géorgie	Georgian Centre for Psycho-Social and Medical Rehabilitation for Torture Victims	Introduire les quatre R en Géorgie : réhabilitation, réinsertion & réduction de la récidive parmi les condamnés géorgiens	99 964	2010 (16)
Géorgie	Global Initiative on Psychiatry Tbilisi Foundation	Améliorer le respect pour les droits des prisonniers à travers la promotion de leur droit à la santé, y compris la santé mentale	91 683	2010 (15)
Géorgie	Empathy	Renforcement du système de réhabilitation des victimes de la torture en Géorgie	680 000	2009 (36)
Géorgie	Women's Club Peoni Union	Institutionnalisation et renforcement des programmes de réhabilitation en 12 étapes contre l'addiction (Atlantis) dans le système pénitentiaire géorgien	76 996	2009 (24)
Haïti	Fondation Progrès et Développement	Programme de réhabilitation et réinsertion pour les mineurs en détention	79 664	2010 (12)
Israël et territoires palestiniens occupés	Adalah-the Legal Center for Arab Minority Rights in Israel	Combattre et prévenir la torture et les mauvais traitements des prisonniers palestiniens détenus dans les prisons israéliennes et des civils palestiniens dans les territoires palestiniens occupés	627 526	2009 (36)
Kirghizstan	Resource Centre for the Elderly Public Association	Suivi des conditions de détention provisoire, des droits des personnes âgées incarcérées et des organisations de travail social avec les condamnés	162 628	2011 (24)
Kirghizstan	Egalitee Foundation	Actions contre la torture et pour la promotion d'une culture des droits de l'homme dans l'institution correctionnelle n°10 (Jalal-Abad)	36 496	2007 (12)

Kosovo	Kosovo Rehabilitation Centre for Torture Victims Association	Prévenir la torture et les autres formes de violation des droits de l'homme dans les lieux de détention au Kosovo	78 000	2009 (18)
Liban	Lebanese Association for Education and Training	Promouvoir un mécanisme de protection contre les arrestations arbitraires, la détention provisoire trop longue et les retards des procès.	299 583	2011 (36)
Maroc	Observatoire Marocain des Prisons Association	Initiative pour la protection des droits des personnes emprisonnées et pour l'amélioration de leurs conditions de détention	200 000	2009 (24)
Mexique	Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos	Promouvoir les politiques publiques et les réformes démocratiques pour garantir les droits des personnes en garde à vue prolongée (« <i>arraigo</i> »)	95 535	? (24)
Pakistan	HMD International Response (UK)	Enfermés et oubliés, Prévention de la torture dans les prisons dans la province NWFP [aujourd'hui Khyber Pakhtunkhwa]	258 727	2010 (24)
Russie, Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizstan, Tadjikistan, Ukraine	Penal Reform International (UK)	Renforcement des institutions et de la capacité de la société civile pour combattre la torture dans neuf Etats de la CEI	1 130 583	2010 (36)
Russie	Moscow Regional Public Charity Foundation Social Partnership	Echo de la guerre dans le Caucase septentrional, Assistance au personnel des prisons et à la police pour surmonter les conséquences négatives du conflit armé	960 000	2009 (36)
Serbie	Centre for Human Rights Nis Association	Processus de mise en œuvre de la réforme du système pénitentiaire, pas à pas	93 529	2010 (18)
Serbie	Centre for Human Rights Nis Association	Coalition étendue pour la réforme des prisons	79 600	2009 (18)
Serbie	Association Group 484	AIM 2 – Initiatives de défense des minorités, encore plus loin	65 740	2009 (12)

Serbie	Centre for Human Rights Nis Association	Coalition pour la réforme des prisons	71 242	2008 (18)
Turquie	Civil Society in the Penal System Association	Prévenir les violations des droits de l'homme dans les prisons de haute sécurité de type F en Turquie	77 400	2009 (12)
Uruguay	Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi Emergenti (IT)	Une alternative solidaire : promouvoir le corporatisme dans les établissements pénitentiaires de Canelones comme outil pour consolider la démocratie et l'Etat de droit en Uruguay	121 338	2010 (18)
Uruguay	Servicio Paz y Justicia	Vers une politique nationale des prisons : dialogue, recommandations et suggestions	144 000	2010 (18)
Uruguay	Asociacion de Productores Lecheros de San Jose	Humaniser le système pénitentiaire	150 000	2009 (24)
Zambie	Prisons Care and Counselling Association	Droits de l'homme en prison & projet d'éducation juridique de base	89 052	2010 (24)

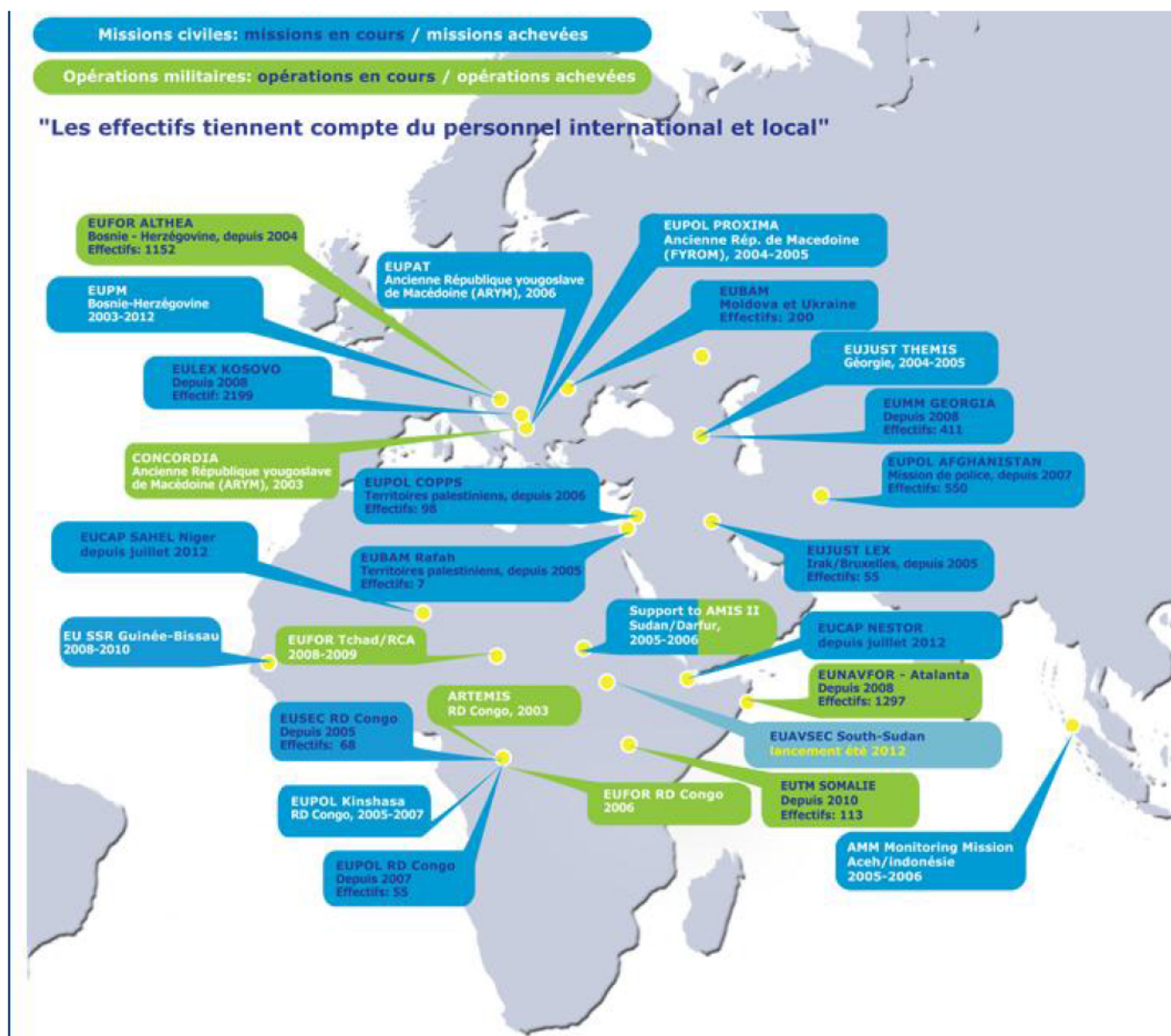
Le classement est présenté par ordre alphabétique des pays d'intervention, puis pour un même pays, par ordre chronologique, du projet le plus récent au plus ancien. Lorsque l'association bénéficiaire des subventions n'est pas originaire de l'Etat dans lequel elle intervient, son pays d'origine est précisé. La traduction des titres des projets a été réalisée par nos soins.

Source : Commission européenne, *European Instrument for Democracy and Human Rights, Compendium 2007-2010*, 2011



## ANNEXE 10 : OPERATIONS EXTERIEURES MENEES DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DE SECURITE ET DE DEFENSE COMMUNE (PSDC)

Aperçu des missions et opérations de l'Union européenne, en août 2012



Source : Site internet *Europa* > Consilium > SEAE ;

<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations?lang=fr>

« Ces opérations peuvent être rassemblées en trois catégories.

**Première catégorie : les opérations de renforcement de l'Etat de droit** (EUSEC RD CONGO, EUJUST THEMIS Géorgie, EUJUST LEX Irak, EU BAM Rafah et EU BAM Moldavie). Leurs objectifs consistent à conseiller les bénéficiaires :

- sur les réformes de l'Etat ;
- sur l'organisation d'institutions responsables ;
- sur l'organisation d'une coopération juridictionnelle internationale ;

sur un soutien dans la surveillance des frontières.

On peut considérer que leur objectif consiste à affermir des institutions réformées ou nouvelles, issues d'un accord de paix (République démocratique du Congo, RDC), mais il s'agit moins de stabilisation que d'adaptation à long terme des normes de bonne gouvernance, nécessaires au développement. Elles se rapprocheraient donc des activités de consolidation de la paix (*Peace Building*) au sens de l'ONU. En effet, ces activités ne peuvent être efficaces qu'avec l'assentiment des parties et après l'arrêt effectif des violences collectives armées. Dans le cas contraire, personne n'est déployé sur le terrain ; ou bien ces activités sont déplacées hors du théâtre concerné (exemple de la formation des policiers et juristes irakiens) et n'ont donc aucun impact réel sur les événements.

**Deuxième catégorie : les opérations de sécurité intérieure et de police judiciaire** (EUPM BiH, EUPOL/EUPAT en Macédoine, EUPOL KINSHASA, EUPOL COPPS), caractérisées par :

la constitution et le conseil sur la gestion d'institutions policières aux normes européennes ;

la lutte contre le crime organisé ;

la mise en place de procédures et formation des personnels locaux.

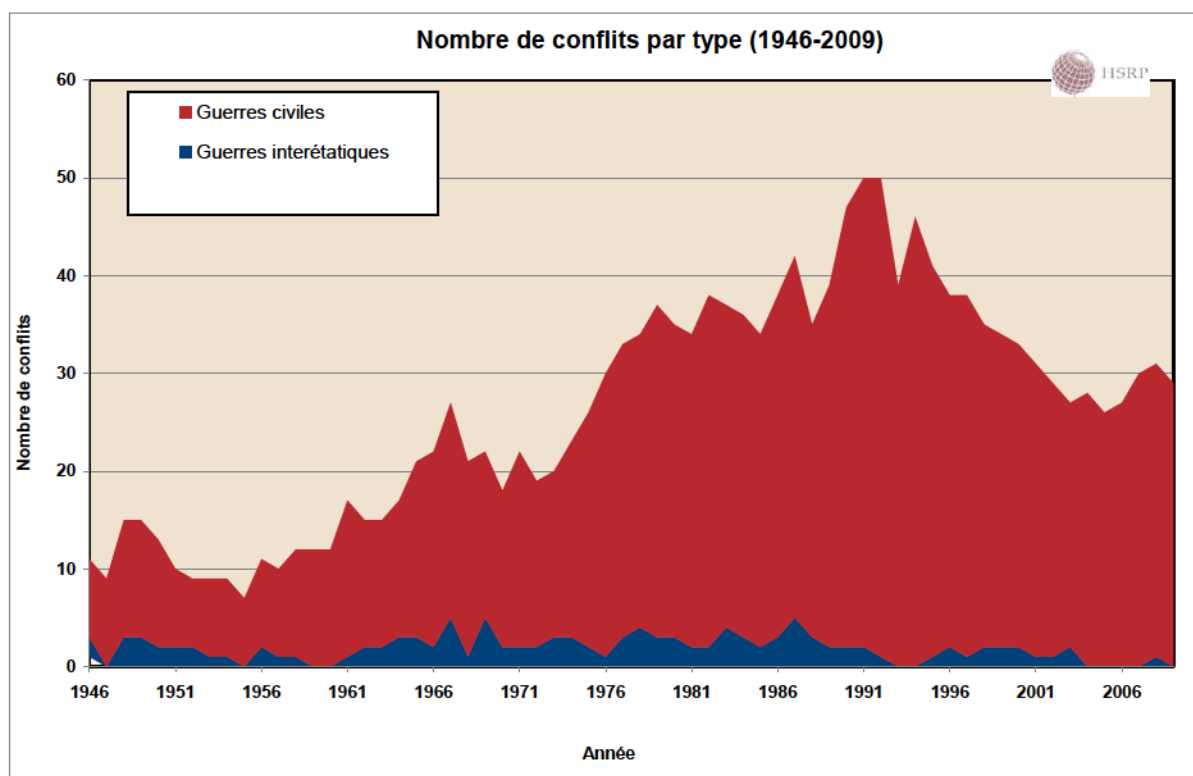
Ces opérations se prêtent plus particulièrement à la fin de la période de stabilisation d'un conflit armé. En effet, elles touchent les services publics de police et de justice dont on sait qu'ils sont critiques pour la création de la confiance entre les citoyens et leurs institutions. La présence de personnels tiers impartiaux au sein des appareils de police et de maintien de l'ordre contribue à apaiser les craintes de comportements arbitraires ou sectaires de la part des nouveaux détenteurs locaux de la puissance publique. Elles sont donc particulièrement utiles en accompagnement des dispositifs militaires qui ont mis fin aux opérations armées et ont garanti l'application des accords entre les anciens belligérants ou adversaires. C'est le cas dans les Balkans, l'EUPM assurant sa mission avec le dispositif OTAN – SFOR, puis EUFOR, ou en RDC.

**Troisième catégorie : les opérations d'interposition ou de surveillance intercommunautaires ou internationales qui peuvent être à dominante militaire ou civilo-militaire.** Celles-ci peuvent avoir pour objet l'application du volet militaire contenu dans un accord politique (ARTEMIS, ALTHEA, CONCORDIA) ou bien soutenir les efforts d'une organisation internationale telle que l'ONU dans l'application de certains aspects de cet accord (EUFOR RD CONGO en appui temporaire de la MONUC lors des élections locales), mission de surveillance des accords de paix à Aceh.

Il s'agit là de véritables missions de stabilisation, dans le sens où les dispositifs civilo-militaires déployés succèdent à ceux qui ont forcé la fin des opérations armées et sont chargés de garantir un environnement sûr pour la bonne application des accords souscrits par les parties ».

Source : Patry, Jean-Jacques, « Union européenne et stabilité : un instrument en devenir », *Note de la Fondation pour la Recherche Stratégique*, 2007

## ANNEXE 11 : NATURE DES CONFLITS DANS LE MONDE



« Pour être pris en compte, les conflits doivent avoir causé la mort de vingt-cinq personnes<sup>1676</sup> ».

Source : Human Security Report Project, *Human Security Report*, 2012, figure 5.7.

Source des données : Uppsala Conflict Data Program, Université d'Uppsala et Centre for the Study of Civil War, International Peace Research Institute, Oslo, *Armed Conflict Dataset*, v.4, 2010

« Ce sont les guerres intra-étatiques, c'est-à-dire tout à fait autre chose que les guerres géopolitiques « westphaliennes », qui représentent désormais l'écrasante majorité des conflits. Les guerres civiles [...] ont nettement progressé depuis 1945, pour finalement diminuer brutalement dans les années 1990.[...] La guerre interétatique est devenue un cas particulier, en voie de raréfaction, d'un ensemble des violences que l'on peut presque toujours considérer, au moins pour une part, comme une violence intrasociétale. [...] La notion de guerre civile est elle-même soumise à un examen prudent. La guerre civile est renommée guerre intra-étatique, c'est-à-dire réduite au cas où il s'agit d'un affrontement politique entre factions visant le pouvoir politique dans une société déterminée et non d'une violence opposant des groupes ou des communautés cherchant à s'approprier telle ou telle ressource publique (l'Etat) ou privée (des matières premières)<sup>1677</sup> ».

<sup>1676</sup> Lévy, J., « Chapitre 10 : Géopolitique et/ou politique », in Lévy, J. (dir.), *L'invention du monde, Une géographie de la mondialisation*, 2008, Graphique 2, p.227

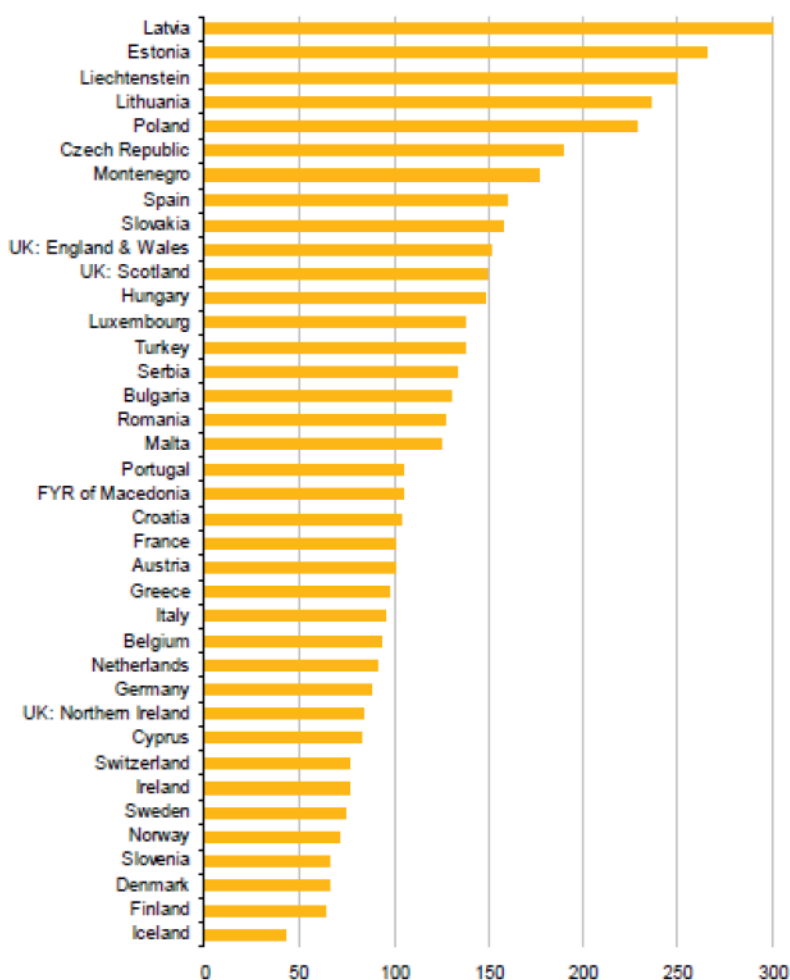
<sup>1677</sup> *Op.cit.*, pp.226-227





## ANNEXE 12 : LA POPULATION CARCERALE DANS L'UNION EUROPEENNE

Taux de population carcérale dans l'UE, moyenne annuelle, 2007-2009



Taux pour 100 000 habitants

Source : Eurostat, *Crime and Criminal Justice, 2006-2009*, Statistics in focus, 6/2012, 2012, p.5. Données Eurostat.

La population carcérale inclut les personnes en détention provisoire.

## La population carcérale dans l'Union européenne, 2009-2010

Etats membres de l'UE	Population carcérale totale	Taux de population carcérale (pour 100 000 habitants)	Taux d'occupation (par rapport à la capacité officielle)	Personnes en détention provisoire (pourcentage de la population carcérale)	Jeunes / mineurs (pourcentage de la population carcérale)
Allemagne	69 385	85	89%	15,5%	3,5%
Autriche	8 671	103	102,9%	23,7%	2,6%
Belgique	10 501	97	118,9%	35%	0,3%
Bulgarie	9 071	120	155,6%	10,4%	0,5%
Chypre	831	105	150,5%	38,4%	0,6%
Danemark	3 967	71	96%	34,9%	0,5%
Espagne	73 520	159	136,3%	18,7%	0% <sup>1678</sup>
Estonie	3 436	256	97,2%	21,9%	1%
Finlande	3 231	60	98,2%	17,1%	0,1%
France	59 655	96	118,1%	27,7%	1,1%
Grèce	11 547	102	129,6%	27,4%	4,4%
Hongrie	15 373	153	127,7%	29,3%	3%
Irlande	4 409	99	103,7%	14,9%	2,4%
Italie	68 795	113	153%	43,6%	0,5%
Lettonie	7 055	314	70,4%	28,3%	2,1%
Lituanie	8 655	260	85,5%	14%	2,5%
Luxembourg	706	139	99,3%	47,2%	0,7%
Malte	583	140	84,5%	35,2%	6,1%
Pays-Bas	15 604	94	86,4%	36,3%	4,7%
Pologne	82 794	217	97,4%	10,3%	0,3%
Portugal	11 896	112	98,5%	19,4%	0,7%
République tchèque	22 575	214	111,9%	11,3%	0,7%
Roumanie	28 481	133	81,4%	16,5%	1,6%
Royaume-Uni					
a)Angleterre et Pays de Galles	85 206	154	107,2%	14,9%	1,9%
b)Ecosse	7 781	149	105,2%	20,2%	1,5%
c)Irlande du Nord	1 557	86	82,7%	36,8%	1%
Slovaquie	10 044	185	94,6%	17,4%	0,8%
Slovénie	1 385	67	124,2%	24,4%	2%
Suède	7 286	78	105,4%	24,7%	0,1%
MOYENNE UE		137	107,3%	24,7%	1,6%

Données de 2009/2010, issues de l'ICPS (King's College) et d'Eurostat, statistiques en bref, 58/2010  
Source : Commission européenne, *Renforcer la confiance mutuelle dans l'espace judiciaire européen – Livre vert sur l'application de la législation de l'UE en matière de justice pénale dans le domaine de la détention*, COM(2011) 327, 14 juin 2011, Annexe 1, pp.16-18

<sup>1678</sup> 2,1% de moins de 21 ans



## ANNEXE 13 : RESOLUTIONS DU PARLEMENT EUROPEEN CONCERNANT LES DROITS DES DETENUS DANS L'UNION EUROPEENNE

– Quelques extraits et synthèses des résolutions –

**Résolution sur les mauvaises conditions de détention dans les prisons de l'Union européenne**, 18 janvier 1996, *J.O.* n°C.32, 5 février 1996, pp.102-103

Le Parlement européen « estime que la crédibilité des initiatives de l'Union européenne en vue du respect des droits de l'homme dans le monde passe par le plein respect de ceux-ci dans chacun des Etats membres ».

**Résolution sur le respect des droits de l'homme dans l'Union européenne**, 17 février 1998, *J.O.* n°C.80, 16 mars 1998, pp.52-53. V. les résolutions annuelles du Parlement européen sur les droits de l'homme dans l'Union européenne.

Le Parlement européen « reste préoccupé par le fait que la détention est encore considérée exclusivement comme une sanction et non pas comme un moyen de réadapter et de réhabiliter le prisonnier en vue de sa réinsertion sociale ultérieure, comme les conventions internationales sur les droits de l'homme et pratiquement toutes les constitutions des Etats membres le prévoient ».

**Résolution sur les conditions carcérales dans l'Union européenne : aménagements et peines de substitution**, 17 décembre 1998, *J.O.* n°C.98, 9 avril 1999, pp.209-210

Cette résolution très longue et détaillée a été adoptée à la suite du rapport sur les conditions carcérales réalisé par la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures (rapporteur : Pierre Pradier), le 22 octobre 1998. Le Parlement appelle les Etats membres à respecter « intégralement » les règles pénitentiaires européennes du Conseil de l'Europe, et fournit une appréciation pratique des modalités pratiques et procédurales entourant la détention.

Le Parlement « rappelle que la privation de la liberté de mouvement n'est pas une privation de toutes les libertés fondamentales ». [... II] insiste pour que les peines substitutives à la privation de liberté soient appliquées chaque fois que la sécurité des biens et des personnes le permet [... et] préconise la mise en œuvre de peines de substitution aux courtes peines, et en particulier de celles qui ont déjà fait preuve de leur efficacité dans certains pays de l'Union, comme les travaux d'intérêt général, les jours-amendes en Allemagne, le port du bracelet électronique en Suède ; mentionne à cet égard que ce mode de contrôle électronique ne doit pas être utilisé en lieu et place de la détention préventive, de la probation, de la peine conditionnelle, des sanctions alternatives en usage ou de la suspension du jugement, mais plutôt être réservé aux condamnés en fin de peine ».

**Résolution du Parlement européen sur la proposition de recommandation du Parlement européen au Conseil sur les normes minimales en matière de garanties procédurales accordées aux suspects et aux personnes mises en cause dans des procédures pénales dans l'Union européenne**, 6 novembre 2003, *J.O.* n°C.83E, 2 avril 2004, pp.180-185

Le Parlement encourage le Conseil et la Commission à accélérer l'étude sur la situation des prisonniers et des prisons dans l'Union européenne et à prendre des mesures au niveau de l'Union en vue de résoudre le problème de la longueur excessive des procès, qui constitue

dans certains États membres une violation systématique, grave et répétée des droits fondamentaux.

**Recommandation à l'intention du Conseil sur les droits des détenus dans l'Union européenne**, 9 mars 2004, *J.O.* n°C.102, 28 avril 2004, p.31

Le Parlement demande que l'Union soutienne l'élaboration d'une Charte pénitentiaire européenne commune aux pays membres du Conseil de l'Europe et qu'en cas d'échec, l'Union adopte elle-même une charte des droits des personnes privées de liberté, contraignante pour les États et susceptibles d'être invoquée devant la Cour de justice.

Le Parlement demande aux États membres et aux États adhérents de ratifier le protocole optionnel à la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, et à élaborer un rapport annuel public à l'intention des parlements respectifs en la matière.

**Résolution sur la situation particulière des femmes en prison et l'impact de l'incarcération des parents sur la vie sociale et familiale**, 13 mars 2008, *J.O.* n°C.66, 20 mars 2009, pp.49-56

Le Parlement européen insiste dans cette longue résolution sur l'importance de garantir les droits et la protection des femmes détenues.

Le Parlement « réitère sa demande à la Commission et au Conseil en vue de l'adoption, sur la base de l'article 6 du traité UE, d'une décision-cadre sur des normes minimales de protection des droits des détenus (ainsi que le recommande aussi le Conseil de l'Europe dans sa recommandation précitée R(2006)2) et invite le Conseil à diffuser et promouvoir la mise en œuvre des règles pénitentiaires du Conseil de l'Europe aux fins d'une plus grande harmonisation des conditions de détention en Europe [...] ».

Programme pluriannuel 2010-2014 concernant l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, **Résolution sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens – programme de Stockholm**, 25 novembre 2009, *J.O.* n°C.285E, 21 octobre 2010, pp.12-35

Le Parlement « demande la construction d'un espace de justice pénale de l'Union qui soit fondé sur le respect des droits fondamentaux, le principe de reconnaissance mutuelle et la nécessité de préserver la cohérence des systèmes nationaux de droit pénal, et dont l'élaboration implique : [...] des normes minimales quant aux conditions d'incarcération et de détention, ainsi qu'un socle commun de droits pour les détenus dans l'ensemble de l'Union, notamment des dispositions pénales appropriées pour l'indemnisation des personnes injustement détenues ou condamnées, consolidés par la conclusion entre l'Union et les pays tiers d'accords concernant le retour de leurs ressortissants condamnés, la mise en œuvre intégrale de la décision-cadre 2008/909/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements en matière pénale prononçant des peines ou des mesures privatives de liberté aux fins de leur exécution dans l'Union européenne, et l'affectation de crédits suffisants de l'Union à la construction, dans le cadre de plans régionaux de sécurité, de nouvelles structures de détention dans les États membres qui connaissent une surpopulation carcérale, ainsi que l'application de programmes de réinsertion sociale ; [...] ».

**Résolution sur les conditions de détention dans l'Union**, 15 décembre 2011

« Considérant que l'article 3 de la CEDH et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme imposent non seulement aux États membres des obligations négatives, en leur interdisant de soumettre les détenus à des traitements inhumains ou dégradants, mais également des obligations positives, en leur commandant de veiller à ces que les conditions

carcérales soient compatibles avec la dignité humaine et de procéder à des enquêtes exhaustives et efficaces en cas de violation de ces droits [...] »

Le Parlement européen « demande à la Commission et aux institutions de l'Union de présenter une proposition législative sur les droits des personnes privées de liberté, notamment celles mentionnées dans les résolutions et recommandations du Parlement européen, ainsi que de définir et de mettre en œuvre tant des normes minimales en matière de conditions d'incarcération et de détention que des normes uniformes pour l'indemnisation des personnes injustement détenues ou condamnées; demande à la Commission et aux États membres de veiller à ce que dossier demeure au premier rang de leurs préoccupations politiques et d'affecter les ressources humaines et financières nécessaires à la résolution de ce problème ».





## ANNEXE 14 : CHAPITRE 23 DE L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE

Le contenu du chapitre 23 de l'acquis communautaire, concernant l'« Appareil judiciaire et les droits fondamentaux » est résumé de la façon suivante dans le *Screening Report* concernant la Croatie :

### « Chapter content »

According to Article 6 (1) of the EU Treaty, the Union is founded on the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law. These principles are common to the Member States and need to be complied with by candidate countries.

The rule of law principle and the right to a fair trial, as enshrined in Article 6 of the European Convention on Human Rights (ECHR) and Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, provide that the **judiciary** must be independent and impartial. The content of these notions has been clarified in the jurisprudence of the European Court of Human Rights (ECtHR), which is an accepted reference for the EU acquis under Article 6 (2) of the EU Treaty. In particular, Courts must be established by law; there shall be no discrimination in the appointment procedures of judges; the judiciary must not be influenced in its decision-making by either the executive or the legislature; judges must act impartially and be seen to do so; their conditions of tenure must be adequately ensured by law; the grounds for disciplinary action or removal from the post must be limited and laid down in the law.

Furthermore, it is a general principle of EU law that the judiciary must have sufficient means to work efficiently; judges are expected to respect high ethical standards in the performance of their duties in accordance with the law. The Council of Europe (COE) Committee of Ministers Recommendation N° R (94) 12 on the Independence, Efficiency and the Role of Judges provides further clarifications. Similarly, the European Guidelines on Ethics and Conduct for Public Prosecutors (the Budapest guidelines) offer useful guidelines about a common European standard in the field.

Article 29 of the EU Treaty mentions that preventing and combating **corruption** contributes to the establishment of an area of freedom, security and justice. The 1995 Convention on the Protection of the EC's Financial Interests and the 1997 Convention on the Fight against Corruption involving Officials of the EC or the Member States imply that "effective, proportionate and dissuasive" criminal law penalties are required to fight corruption. The Council Framework Decision on Combating Corruption in the Private Sector of 2003 defines active and passive corruption in the private sector as a criminal offence and prescribes the responsibility of legal persons for both active and passive corruption. Candidate countries are expected under the Communication from the Commission on a Comprehensive EU Policy against Corruption of 2003 to maintain strong political commitment at the highest level, develop and improve investigative tools and allocate more specialised staff to the fight against corruption, pursue training and specialisation, implement strategies and legislation in an effective manner and become fully aligned with the relevant international instruments.

According to Article 6 (2) of the EU Treaty and the case-law of the Court of Justice, the Union respects **fundamental rights**, as guaranteed by the ECHR and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, as general principles of Community

law. Thus, they are binding on the Union institutions in the exercise of their powers and on the Member States when they implement Community law (Article 51 of the Charter of Fundamental Rights of the EU). In the interpretation of fundamental rights, the Court of Justice has mainly drawn on the provisions of the ECHR and, occasionally, on several other international sources such as the UN International Covenant on Civil and Political Rights. In its judgement of 27 June 2006 on the "family reunification" Directive<sup>1679</sup>, the Court of Justice also relied on the Charter of Fundamental Rights of the EU in order to clarify the scope of the EU fundamental rights *acquis*.

The list of fundamental rights covers traditional civil rights, such as the right to life, the prohibition of torture and degrading treatment, the right to security and liberty imposing strict limits on pre-trial detention, the freedom of religion, freedom of speech and freedom of association and assembly. The Union also protects the fundamental right to privacy and guarantees the protection of personal data. Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council on the Protection of Individuals with regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data is the basic instrument at the EC level. This Directive gives substance to, and amplifies the principles of the protection of the rights and freedoms of individuals contained in other data protection agreements, in particular the COE Convention of 28 January 1981 for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data and its Additional Protocol 181. It provides for the free movement of such data within the EU/EEA for both the public and the private sectors under certain conditions such as legitimacy, good data quality, and observance of the finality principle.

The EU's human rights list also contains a number of guarantees to secure equality. There is a general prohibition of discrimination on a variety of grounds; equality between men and women must be ensured; cultural, religious and linguistic diversity is to be respected. Furthermore, the rights of the child need special protection; the contents of these rights may be drawn from the UN Convention on the Rights of the Child ratified by all Member States. Children have, in particular, the right to survival; development; protection from harmful influences, abuse and exploitation; and full participation in family, cultural and social life. Moreover, the EU Framework Decision on Combating the Sexual Exploitation of Children and Child Pornography of 2003 calls upon Member States to ensure that in their legal systems certain conduct is punishable; relevant sanctions need to be effective, proportionate and dissuasive.

According to Article 21 of the Charter of Fundamental Rights of the EU, members of national minorities shall not be discriminated against. Article 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities confirms that human rights include minority rights. The latter include the right to non-discrimination of a person belonging to a national minority; the freedom of association, to assembly, of expression; the freedom of religion; the right to use one's language; and the effective participation in public affairs. Measures against racism and xenophobia cover areas such as anti-Semitism, Islamophobia, anti-gypsism. The importance of preventing and combating these phenomena is stressed in Article 29 of the EU Treaty. The Council adopted, in 1996, a Joint Action to combat racism and xenophobia.

Finally, the Union *acquis* in the field of fundamental rights contains a number of important judicial guarantees. Everybody has the right to a fair trial and the right to an effective remedy.

---

<sup>1679</sup> Case C 540/03 European Parliament v. Council of the EU; judgement of 27 June 2006, recital n° 38



Legal aid should be given if the person charged does not have sufficient means; this initially concerned criminal cases but has been extended, under certain conditions, to civil ones when the interest of justice so requires. Furthermore, the principles of legality and proportionality of criminal offences and penalties need to be observed. The accused must also benefit from a presumption of innocence and enjoy defence rights.

The **EU citizens' rights** regard the right to vote and stand as a candidate in elections to the European Parliament and in municipal elections; the right to move and reside freely within the European Union; and diplomatic and consular protection ».

Source : Commission européenne, *Croatia Screening Report, Chapter 23 – Judiciary and Fundamental Rights*, 27 juin 2007, pp.2-3



## ANNEXE 15 : SCREENING DES ETATS ASPIRANT A REJOINDRE L'UE, RELATIF A LA DETENTION

Les extraits suivants concernent la façon dont le système pénitentiaire est abordé dans les questionnaires remis par la Commission européenne aux Etats aspirant à rejoindre l'UE.

### 1 - Structure du questionnaire

Les questions concernant le système pénitentiaire se retrouvent à la fois dans la première partie du questionnaire, relative au critère politique, et dans le chapitre 23 de la troisième partie, relative aux chapitres de l'acquis communautaire.

**La première partie « Critère politique »** est divisée en trois parties<sup>1680</sup> :

Démocratie et *rule of law*

Droits de l'homme

Enjeux régionaux et obligations internationales

**Le chapitre 23 « Appareil judiciaire et droits fondamentaux »** est divisé en quatre parties :

Appareil judiciaire

Mesures contre la corruption

Droits fondamentaux

Droits des citoyens de l'UE

Les sous-parties sont les suivantes :

I. Appareil judiciaire

A. Indépendance

B. Impartialité

C. Professionnalisme/ Compétence

D. Efficacité

E. Réforme judiciaire

II. Mesures contre la corruption

F. Politiques publiques et institutions nationales

G. Cadre juridique national

H. Cadre juridique international et institutions

III. Droits fondamentaux

I. Général

J. Droits de l'homme

- Droit à la vie et à l'intégrité de la personne
- Interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
- Interdiction de l'esclavage et du travail forcé
- Respect de la vie privée et familiale et des communications
- Droit de se marier et droit de fonder une famille
- Liberté de pensée, de conscience et de religion

---

<sup>1680</sup> Source : Questionnaire de la Commission européenne soumis à l'Islande, septembre 2009, accessible sur [http://www.vidraedur.is/media/esb/sos/Questionnaire\\_-\\_ICELAND\\_%28final%29.pdf](http://www.vidraedur.is/media/esb/sos/Questionnaire_-_ICELAND_%28final%29.pdf) [consulté le 1 mars 2013]. Traduction par nos soins, sur la base de la Charte des droits fondamentaux.



- Liberté d'expression, incluant la liberté et le pluralisme des médias
- Liberté de réunion et d'association, incluant la liberté de former des partis politiques, le droit d'établir des syndicats
- Traitement des personnes socialement vulnérables et handicapées et principe de non-discrimination
- Droit à l'éducation
- Droit de propriété
- Egalité des genres et droit des femmes
- Droits de l'enfant

#### K. Protection procédurales

- Liberté et sécurité
- Droit d'accéder à un tribunal impartial
- Droit des minorités et droits culturels
- Mesures contre le racisme et la xénophobie
- Agence des droits fondamentaux de l'UE
- Protection des données personnelles

#### IV. Droits des citoyens de l'UE

##### L. Droit de vote et de candidature aux élections municipales

##### M. Protection diplomatique et consulaire

## 2 – Questions relatives au système pénitentiaire

### Critère politique<sup>1681</sup>

#### « I. Democracy and the Rule of Law

70. Detention: Please describe in detail the rules and procedures governing pre-trial detention and, in particular, the rules on its extension. Please also describe the rules governing detention during the trial phase and imprisonment after conviction. How are human and secure conditions for detainees (in respect of international human rights standards) ensured by the police, justice, prosecution and penitentiary systems? What measures are taken if such standards are not respected? (p.10)

#### *Civil and political rights*

111. Please provide information on specific national legislative as well as administrative measures designed to prevent the occurrence of torture, inhuman or degrading treatment or punishment in state institutions, prisons or police stations. In this respect, what measures are in place for the inspections of detention centres or police stations? Is legal redress foreseen for victims? (p.13)

112. What is the average length of time a person may be detained without being brought before a competent legal authority? What is the average length of time between the lawful arrest and detention of a person and his trial? Please provide statistics. (p.14) »

### Chapitre 23 : Appareil judiciaire et droits fondamentaux

<sup>1681</sup> Questionnaire soumis au gouvernement de Serbie par la Commission européenne, novembre 2010, accessible sur [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/upitnik/srb\\_questionnaire\\_engl.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/upitnik/srb_questionnaire_engl.pdf) [consulté le 17 mars 2012]

## « I. Judiciary

### *Efficiency*

#### 32. Equipment:

[...] d) How is the penal register updated with information on new sentences in penal cases and on execution of imprisonment including conditional paroles? (p.263)

## III. Fundamental rights

### *Human rights*

#### *- Prohibition of torture and inhuman or degrading treatment or punishment*

64. Please provide information on specific national legislative as well as administrative and technical measures designed to prevent the occurrence of torture, inhuman or degrading treatment or punishment in state institutions, prisons or police stations etc. In this respect, what measures are in place providing for the inspections of detention centres or police stations and how often such inspections take place? Is legal redress foreseen for victims?

65. Is there any independent body which oversees the conditions in such institutions? Give details on disciplinary and criminal sanctions for State agents accused of ill treatment or torture during the exercise of their duties. Please provide relevant statistics. (p.266)

### Procedural safeguards

#### *- Liberty and security*

105. Do police, prison and other officers receive training on human rights, including training on the rights of women and of persons belonging to minorities?

106. Does your legislation allow for alternatives to imprisonment sentences, e.g. supervision measures, probation period and conditional release?

107. Describe your plans to develop a probation system. Do you have conditioned parols and conditioned imprisonment sentences and, if so, are the convicted in these cases subject to surveillance by a probation officer during the probation period?

108. Pre-trial detention:

a) Is there a minimum threshold for pre-trial detention? If yes, what is the threshold? (Pre-trial detention can as a main rule only be decided for crimes which can be punished with imprisonment above a certain duration, for ex. 1 year or more, which is the case in some Member States.)

b) What is the average duration of pre-trial detention?

c) Please describe the rules and procedures governing pre-trial detention and the rules on extending it. What are the rules regarding the revision of decisions on deprivation of freedom and pre-trial detention (automatic or upon request of the suspected)? For how long can a suspected person be deprived of his freedom before a court review takes place? Is there a maximum time limit for the total duration of pre-trial detention?

d) How are human and secure conditions for detainees (in respect of international human rights standards) ensured by the police, justice, prosecution and penitentiary systems? What measures are taken if such standards are not respected?

e) What measures have been put in place to prevent or prosecute the occurrence of torture and other inhuman or degrading treatment?

109. In cases where there is a pre-trial detention, in average how long have the suspected persons been deprived of their freedom before a competent judicial authority has decided on the detention? What is the average duration between the lawful arrest and the start of the trial? (p.270)

110. Imprisonment after conviction:

a) What is the average number of prisoners per cell square meter? What is the present size of the prison population?

b) Are inquiries into cases and allegations of ill treatment of detainees followed up? If so, how is this done? What is done to ensure a thorough, transparent and independent process?

c) Are pre-trial detainees separated from convicted prisoners?

d) Is special attention devoted to female prisoners and young offenders? If yes, please provide a detailed description.

e) Are there special provisions for prisoners with mental disabilities? Are such prisoners incarcerated? Are they separated from others?

111. Do you have a system of alternative sanctions (instead of prison)? What is the ratio of prison sentences compared with alternative sentences? Are alternative measures to pretrial detention and imprisonment being developed or in place? If yes, please describe the measures. (p.271) »

Questions additionnelles sur le chapitre 23, posées à la Serbie :

*« Prohibition of torture and inhuman or degrading treatment*

22. Serbia ratified the Optional Protocol to the UN Convention against Torture in September 2006. What is the state of play as regards the establishment of a national preventive mechanism foreseen by the Optional Protocol? What is the time frame for its establishment? Which body will be designated to exercise this role?

23. Within the context of supervision over the enforcement of detention measures, the President of the Higher Court or a judge designated by him/her is assigned to visit the detainees once a week. This can be as frequent as required by the judge. The Ombudsman has a similar right to visit the detainees. In practice how often and which prisons (areas) have been visited by judges and the Ombudsman? Is there a mechanism to keep track of the implementation of recommendations issued after such visits?

24. Has Serbia taken steps to implement the Istanbul Protocol on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment? Please provide information on the measures adopted.

25. Please provide statistical data on the implementation of the provisions of the Criminal Code prohibiting torture and ill-treatment (number of investigations, prosecutions and convictions).



26. Please provide statistical data on proceedings initiated by the Sector of Internal Control and the Administration for Execution of Criminal Sanctions against law enforcement officers for allegations of torture and ill-treatment.

27. Which legal guarantees exist to ensure that the Sector of Internal Control of the Ministry of the Interior and the Execution of Penal Sanctions Administration exercise their duties independently and impartially?

28. Please provide further information on trainings organised on prevention of torture and ill-treatment. How many law enforcement officers have been trained? Is such training mandatory? When does it take place (pre-service or in-service)?

29. Are there any developments to report on the establishment in Parliament of a 'Commission for the Control of the Execution of Criminal Sanctions'? (p. 42-43)

62. Please provide the following statistics related to juvenile justice:

- o Are there any and if so how many children or juveniles kept in adult prisons?
- o How many children or juveniles are kept in criminal detention in total?
- o What practical steps have been taken to ensure that experts dealing with child victims of crimes are sufficiently trained and that legal framework protecting children in juvenile justice systems is put in practice?
- o How do you ensure that children in criminal detention are provided with health care, education and other services aimed at their social rehabilitation? Please provide statistical data. »

Source : Questionnaire soumis au gouvernement de Serbie par la Commission européenne, novembre 2010, accessible sur [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/upitnik/srb\\_questionnaire\\_engl.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/upitnik/srb_questionnaire_engl.pdf) [consulté le 17 mars 2012]



## ANNEXE 16 : LES SYSTEMES REGIONAUX DE PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME

Sont recensées ci-dessous les conventions régionales qui, assorties d'un organe de contrôle ou de contrainte pour les Etats parties, permettent la garantie des droits de l'homme en matière de détention. Les textes de *soft law* relatifs à la détention sont également mentionnés, car la Cour peut éventuellement y faire référence.

### Conseil de l'Europe

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, entrée en vigueur le 3 septembre 1953.

Protocole n°6 à la Convention, concernant l'abolition de la peine de mort, signé à Strasbourg le 28 avril 1983 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1985.

Protocole n°13 à la Convention, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances, signé à Vilnius le 3 mai 2002 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2003.

La Cour européenne des droits de l'homme est l'organe de contrôle du respect de la Convention par les Etats parties.

Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, signée à Strasbourg le 26 novembre 1987 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1989.

Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants « [examine], par le moyen de visites, [...] le traitement des personnes privées de liberté en vue de renforcer, le cas échéant, leur protection contre la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants<sup>1682</sup> ».

Recommandations du Comité des ministres aux Etats membres concernant la détention, dont les Règles pénitentiaires européennes, Rec(2006)2, 11 janvier 2006<sup>1683</sup>.

Enfin, le Commissaire européen aux droits de l'homme est une institution indépendante et non judiciaire créée en 1999. Il peut visiter les Etats membres pour évaluer le respect des droits de l'homme, y compris dans les prisons, et leur adresse ensuite un rapport assorti de recommandations.

### Organisation des Etats américains

Convention américaine relative aux droits de l'homme, adoptée à San José, Costa Rica, le 22 novembre 1969 et entrée en vigueur le 18 juillet 1978.

Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture, adoptée à Cartagena de Indias, Colombie, le 9 décembre 1985 et entrée en vigueur le 28 février 1997.

---

<sup>1682</sup> Art.1<sup>er</sup> de la Convention

<sup>1683</sup> La première version des RPE date de 1973, elles ont été révisées en 1987 puis à nouveau en 2006.



Protocole à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant de l'abolition de la peine de mort, adopté à Asunción, Paraguay, le 8 juin 1990 et entré en vigueur le 28 août 1991.

Deux organes ont été institués par la Convention américaine afin de « connaître des questions relatives à l'exécution des engagements contractés par les [24] Etats parties<sup>1684</sup> » : la Commission interaméricaine des droits de l'homme, et la Cour interaméricaine des droits de l'homme<sup>1685</sup>.

Principes et bonnes pratiques de protection des personnes privées de liberté dans les Amériques, approuvé par la Commission interaméricaine des Droits de l'Homme le 13 mars 2008.

## **Union africaine**

Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée à Nairobi, Kenya le 27 juin 1981 et entrée en vigueur le 21 octobre 1986.

La Charte instaure une Commission africaine des droits de l'homme et des peuples chargée d'établir des rapports sur le respect de la Charte dans les Etats parties.

La Commission peut créer des mécanismes spéciaux, tels le Rapporteur spécial sur les prisons et les conditions de détention, institué en septembre 1996, dont le mandat est renouvelé régulièrement.

Protocole à la Charte portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, adopté à Ouagadougou, Burkina Faso, le 10 juin 1998 et entré en vigueur le 25 janvier 2004<sup>1686</sup>. La Cour a produit son premier jugement en 2009.

## **Ligue des Etats arabes**

Charte arabe des droits de l'homme, version révisée, adoptée au Caire le 15 janvier 2004 et entrée en vigueur le 15 mars 2008.

Un Comité aux droits de l'homme a été créé en 2009<sup>1687</sup> pour surveiller l'application de la Charte.

---

<sup>1684</sup> Art. 33 de la Convention.

<sup>1685</sup> A noter que la saisine est plus limitée qu'à la CourEDH. Les particuliers ne peuvent en effet saisir directement la Cour, ils doivent se tourner vers la Commission, qui jugera de la recevabilité de la réclamation. La Commission peut décider d'adresser des recommandations à l'Etat partie en cause, et s'il ne les respecte pas, la Commission peut saisir la Cour.

Par ailleurs, la Cour peut procéder à des visites sur place de lieux où des atteintes aux droits de l'homme ont pu être commises. Tulkens, F., « Le rôle des systèmes régionaux de protection des droits de l'homme dans le renforcement des systèmes juridiques nationaux », 37<sup>ème</sup> Congrès-Forum de la FIDH, Discours d'ouverture, 2010, p.4

<sup>1686</sup> En 2009, seuls 25 Etats avaient ratifié le Protocole, sur un total de 51 Etats.

<sup>1687</sup> Conformément à l'art.45 de la Charte.

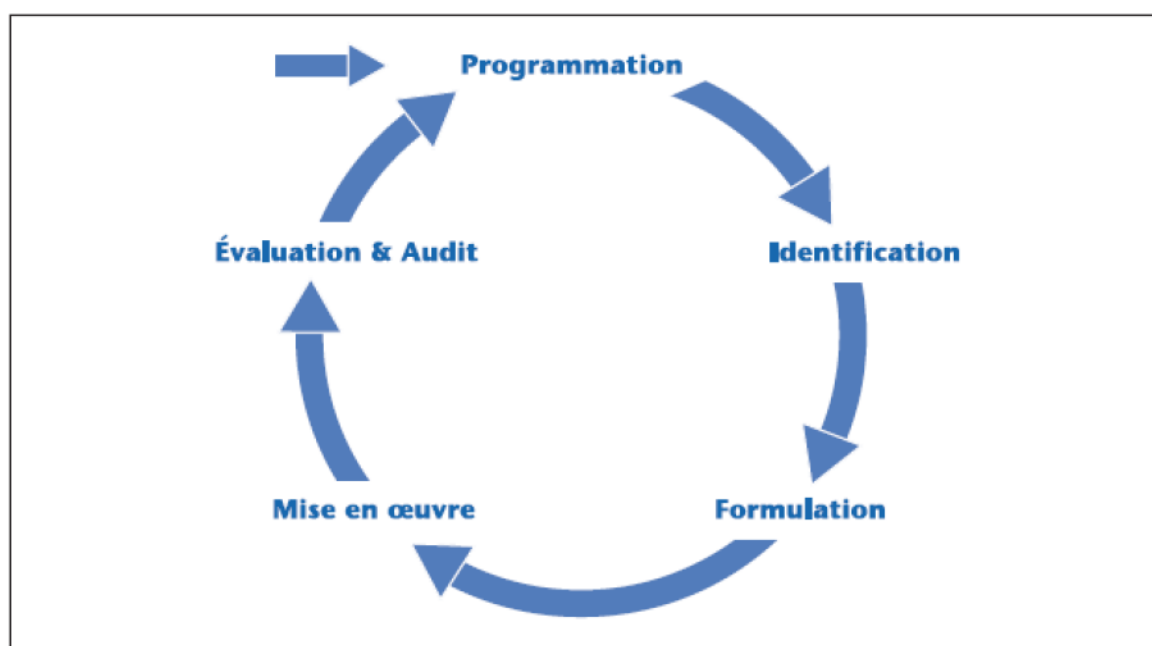
## ANNEXE 17 : LE « CYCLE DU PROJET » D'EUROPEAID

« On appelle Gestion du cycle de projet (GCP) les activités de gestion et les procédures décisionnelles mises en œuvre durant le cycle de vie d'un projet (y compris les tâches, les responsabilités et les rôles principaux ainsi que les documents clés et les options d'aide à la décision).

La GCP permet de veiller à ce que les projets soient conformes aux objectifs politiques globaux de la Commission européenne et de ses partenaires de développement, qu'ils répondent à une stratégie convenue et aux véritables problèmes des groupes/bénéficiaires ciblés, qu'ils soient réalisables, c'est-à-dire que leurs objectifs doivent pouvoir être atteints de façon réaliste dans les limites de l'environnement de fonctionnement et des capacités des organismes de mise en œuvre, et qu'ils génèrent des profits durables.

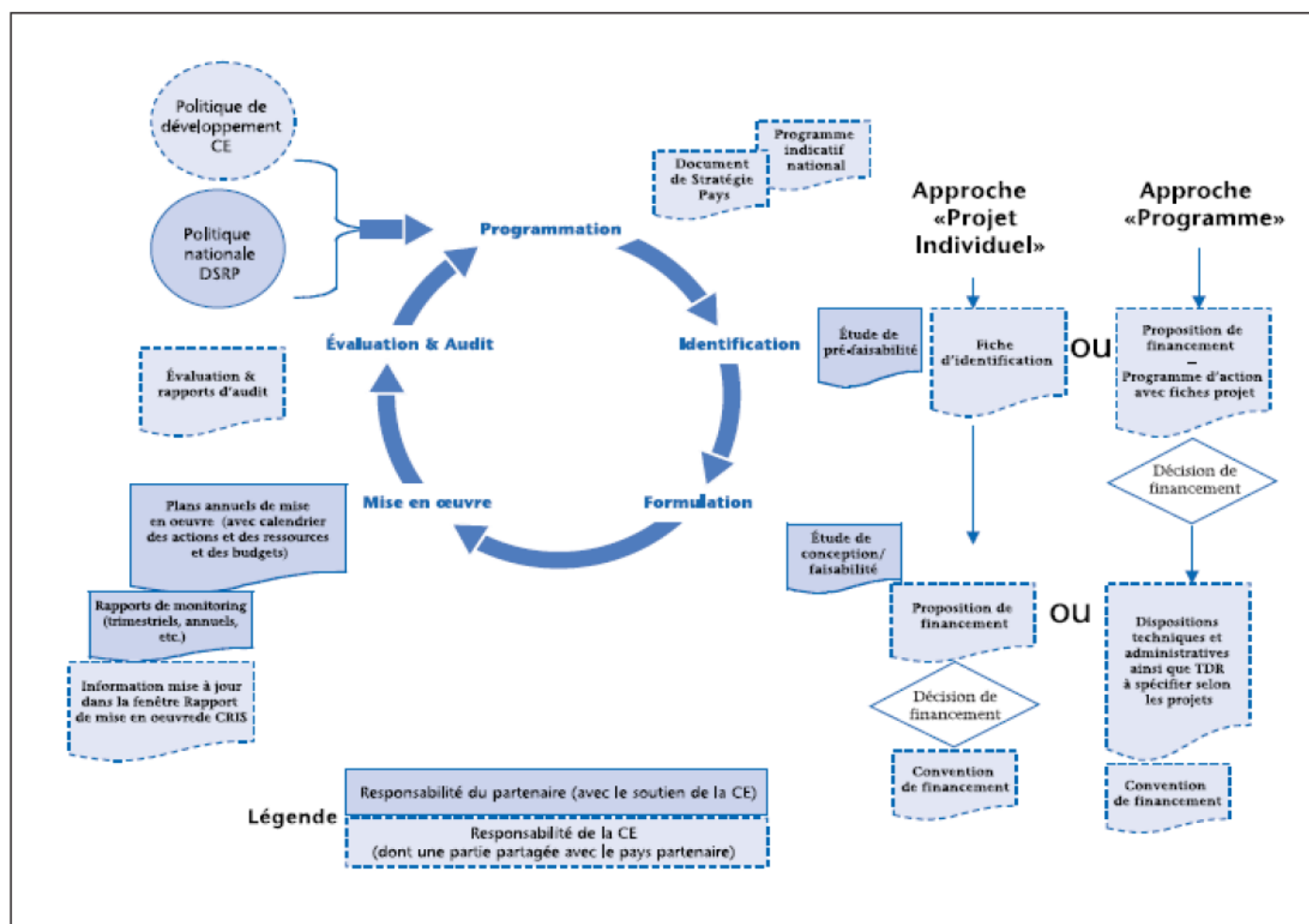
Le cycle de projet de la Commission consiste en cinq phases principales<sup>1688</sup> ».

Figure 1 : Le cycle des opérations



<sup>1688</sup> Source du texte : Site internet *Europa* > EuropeAid > Nos méthodes de travail > Méthodes d'acheminement de l'aide > Approche par projets [consulté le 4 mars 2013]

Figure 2 : Le cycle du projet, principaux documents et responsabilités



Source : Commission européenne, *Méthodes de l'aide : Lignes directrices Gestion du Cycle de Projet*, 2004, pp.16 et 19



## **ANNEXE 18 : CADRE JURIDIQUE DE LA REFORME PENITENTIAIRE EN ALGERIE**

### **Organisation de l'administration pénitentiaire**

Des décrets ont réformé l'organisation de l'administration pénitentiaire :

Décret exécutif n°04-333 du 24 octobre 2004 portant organisation de l'administration centrale du ministère de la Justice

Décret exécutif n°04-393 du 4 décembre 2004 portant organisation de la direction générale de l'administration pénitentiaire et de la réinsertion

### **Code pénitentiaire**

La réforme pénitentiaire en Algérie s'articule autour de la loi n°05-04 du 6 février 2005 portant code de l'organisation pénitentiaire et de la réinsertion sociale des détenus (v. page suivante).

### **Décrets d'application**

Des décrets d'application ont été pris à la suite de l'adoption du Code, parmi lesquels :

Décret exécutif n°05-180 du 17 Mai 2005 fixant composition de la commission de l'application des peines et ses modalités de fonctionnement.

Décret exécutif n°05-181 du 17 Mai 2005 fixant composition de la commission de l'aménagement des peines, son organisation et son fonctionnement.

Décret exécutif n°05-429 du 08 Novembre 2005 fixant organisation du comité interministériel de coordination des activités de rééducation et de réinsertion sociale des détenus, ses missions et sa gestion.

Décret exécutif n°05-430 du 08 Novembre 2005 fixant moyens de communication à distance et les modalités de leur utilisation par les détenus.

Décret exécutif n°05-431 du 08 Novembre 2005 fixant conditions et les modalités d'attribution de l'aide sociale et financière au profit des détenus démunis lors de leur libération.

Décret exécutif n°06-109 du 08 Mars 2006 fixant modalités d'organisation et de fonctionnement de l'établissement pénitentiaire.

Décret exécutif n°06-284 du 21 Août 2006 portant organisation de l'inspection générale des services pénitentiaires, son fonctionnement et ses missions.

Décret exécutif n°07-67 du 19 Février 2007 fixant modalités d'organisation et de fonctionnement des services extérieurs de l'administration pénitentiaire chargés de la réinsertion sociale des détenus.

Décret exécutif n°08-167 du 07 Juin 2008 portant statut particulier des fonctionnaires appartenant aux corps spécifiques de l'administration pénitentiaire.

Décret exécutif n°10-312 du 13 décembre 2010 portant création de l'école nationale des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire, son organisation et son fonctionnement.

Décret exécutif n°12-276 du 2 juillet 2012 fixant la liste des postes supérieurs à caractère structurel de l'administration pénitentiaire, les tâches et les conditions de nomination ainsi que les bonifications indiciaires y afférentes.

Page suivante : Loi n°05-04 du 6 février 2005 portant code de l'organisation pénitentiaire et de la réinsertion sociale des détenus, *J.O.R.A.* n°12, 13 février 2005, pp.9-24.

## LOIS

**Loi n° 05-04 du 27 Dhou El Hidja 1425 correspondant au 6 février 2005 portant code de l'organisation pénitentiaire et de la réinsertion sociale des détenus.**

Le Président de la République,

Vu la Constitution, notamment ses articles 119, 120, 122-7 et 126 ;

Vu la loi organique n° 04-11 du 21 Rajab 1425 correspondant au 6 septembre 2004 portant statut de la magistrature ;

Vu l'ordonnance n° 65-278 du 16 novembre 1965 portant organisation judiciaire ;

Vu l'ordonnance n° 66-154 du 8 juin 1966, modifiée et complétée, portant code de procédure civile ;

Vu l'ordonnance n° 66-155 du 8 juin 1966, modifiée et complétée, portant code de procédure pénale ;

Vu l'ordonnance n° 66-156 du 8 juin 1966, modifiée et complétée, portant code pénal ;

Vu l'ordonnance n° 72-02 du 10 février 1972 portant code de l'organisation pénitentiaire et de la rééducation des détenus ;

Vu l'ordonnance n° 75-58 du 26 septembre 1975, modifiée et complétée, portant code civil ;

Vu la loi n° 83-11 du 2 juillet 1983, modifiée et complétée, relative à la sécurité sociale ;

Vu la loi n° 85-05 du 16 février 1985, modifiée et complétée, relative à la protection et à la promotion de la santé ;

Vu la loi n° 90-08 du 7 avril 1990 relative à la commune ;

Vu la loi n° 90-09 du 7 avril 1990 relative à la wilaya ;

Vu la loi n° 90-11 du 21 avril 1990, modifiée et complétée, relative aux relations de travail ;

Vu la loi n° 90-31 du 4 décembre 1990 relative aux associations ;

Vu l'ordonnance n° 95-24 du 30 Rabie Ethani 1416 correspondant au 25 septembre 1995 relative à la protection du patrimoine public et à la sécurité des personnes ;

Vu l'ordonnance n° 97-06 du 12 Ramadhan 1417 correspondant au 21 janvier 1997 relative au matériel de guerre, armes et munitions ;

Vu l'ordonnance n° 97-11 du 11 Dhou El Kaada 1417 correspondant au 19 mars 1997 portant découpage judiciaire ;

Après adoption par le Parlement ,

**Promulgue la loi dont la teneur suit :**

### TITRE I

### DISPOSITIONS GENERALES

#### Chapitre 1

#### Dispositions préliminaires

Article. 1er. — La présente loi a pour objet de consacrer des principes et des règles en vue de mettre en place une politique pénitentiaire basée sur l'idée de défense sociale qui fait de l'application des peines un moyen de protection de la société par la rééducation et la réinsertion sociale des détenus.

Art. 2. — Les détenus sont traités de manière à préserver leur dignité humaine et assurer l'élévation, de manière constante, de leur niveau intellectuel et moral sans distinction de race, de sexe, de langue, de religion ou d'opinion.

Art. 3. — L'application des peines privatives de liberté obéit au principe de l'individualisation des peines basé sur un traitement adapté à la situation pénale et à l'état physique et mental du détenu.

Art. 4. — La personne détenue n'est privée, en tout ou en partie, de l'exercice de ses droits que dans les limites nécessaires à sa rééducation et sa réinsertion sociale conformément aux dispositions de la présente loi.

Art. 5. — L'administration pénitentiaire est chargée d'assurer l'application des peines privatives de liberté, des mesures de sûreté et des peines de substitution, conformément à la loi.

Art. 6. — L'administration pénitentiaire veille au choix judicieux des fonctionnaires des établissements pénitentiaires et assure la promotion constante du niveau de leurs aptitudes professionnelles.

Art. 7. — Est considéré comme détenu au sens de la présente loi, toute personne faisant l'objet d'un mandat, d'un jugement ou d'un arrêt de justice, et placée dans un établissement pénitentiaire.

Les détenus sont répartis comme suit :

1° - comme détenus provisoires : toutes personnes poursuivies pénalement et n'ayant pas encore fait l'objet d'un mandat, d'un jugement ou d'un arrêt de condamnation définitive ;

2° - comme détenus condamnés : toutes personnes ayant fait l'objet d'une condamnation définitive ;

3° - toutes personnes détenues en vertu d'une mesure de contrainte par corps.



## Chapitre II

**De l'exécution des sentences pénales**

Art. 8. — Les sentences pénales sont exécutées conformément aux dispositions de la présente loi.

Art. 9. — La peine privative de liberté s'exécute dans les établissements de milieu fermé, dans ceux de milieu ouvert et selon les modalités fixées par la loi et la réglementation en vigueur.

Art. 10. — Le ministère public est seul habilité à poursuivre l'exécution des sentences pénales.

Toutefois, les poursuites tendant au recouvrement des amendes, à la confiscation des biens et à la poursuite des condamnés par ces peines sont effectuées par les services des contributions ou l'administration domaniale saisis par le procureur général ou le procureur de la République.

Ces derniers peuvent requérir directement la force publique pour faire assurer l'exécution des sentences pénales.

Art. 11. — Est tenu, par chaque parquet, un registre de l'exécution des sentences pénales.

Chaque établissement pénitentiaire est pourvu d'un registre d'écrou.

Art. 12. — L'extrait de jugement ou d'arrêt pénal est établi par le procureur général ou le procureur de la République en vue de l'incarcération du condamné dans l'établissement pénitentiaire pour l'exécution de la peine privative de liberté.

Art. 13. — Le point de départ de la durée de la peine privative de liberté est déterminé par l'acte d'écrou dans lequel la date et l'heure d'arrivée du condamné à l'établissement pénitentiaire sont indiquées.

La peine d'un jour est de vingt quatre (24) heures, celle de plusieurs jours est d'autant de fois vingt quatre (24) heures, celle d'un mois est de trente (30) jours, celle d'un an est de douze (12) mois, se calcule de quantième à quantième et celle de plusieurs mois se calcule de quantième à quantième.

Lorsqu'il y a détention provisoire, celle-ci est intégralement déduite de la durée de la peine et se calcule du jour où le condamné est incarcéré pour l'infraction ayant entraîné sa condamnation.

En cas de pluralité de poursuites successives dans le temps et sans interruption de détention, la peine privative de liberté a pour point de départ le premier acte d'écrou même s'il résulte de la première poursuite un acquittement, un sursis, une peine non-privative de liberté, une ordonnance ou un arrêt de non-lieu.

Le condamné dont la durée de la peine privative de liberté devrait prendre fin un jour férié sera libéré la veille.

Art. 14. — Les incidents contentieux relatifs à l'exécution des sentences pénales sont portés, sur requête, devant la juridiction qui a prononcé le jugement ou l'arrêt.

Cette requête est portée par le procureur général, le procureur de la République, le juge de l'application des peines, le condamné ou son avocat.

Dans le cas de la saisine par requête du juge de l'application des peines ou du condamné celle-ci est communiquée au procureur général ou au procureur de la République qui doit déposer des conclusions écrites dans un délai de huit (8) jours.

La juridiction qui a rendu la sentence est compétente pour rectifier les erreurs matérielles que cette décision comporte.

La chambre d'accusation connaît des rectifications des erreurs matérielles et des incidents d'exécution auxquels peuvent donner lieu les jugements du tribunal criminel.

La juridiction saisie peut, en attendant le règlement du contentieux, ordonner la suspension de l'exécution de la décision ou prescrire toutes mesures utiles, si le condamné n'est pas détenu.

Les demandes relatives à la confusion ou au cumul des peines sont portées devant la juridiction qui a prononcé la dernière peine privative de liberté selon la même procédure prévue aux précédents alinéas du présent article.

## Chapitre III

**De l'ajournement provisoire  
de l'exécution des sentences pénales**

Art. 15. — Sous réserve des dispositions de l'article 19 ci-dessous, l'exécution de la peine privative de liberté peut être ajournée provisoirement pour les personnes non détenues au moment où la décision ou la sentence rendue à leur encontre est devenue définitive.

Toutefois, les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables aux condamnés récidivistes et aux condamnés pour atteinte à la sûreté de l'Etat ou pour actes terroristes ou subversifs.

Art. 16. — Le bénéfice de l'ajournement provisoire de l'exécution des peines privatives de liberté peut être accordé au condamné :

1° s'il est atteint d'une affection grave incompatible avec sa détention dûment constatée par un médecin requis par le ministère public ;

2° si un décès se produit dans sa famille ;

3° si un membre de sa famille est atteint d'une grave maladie ou d'une infirmité permanente et s'il justifie être le soutien de celle-ci ;

4°/ si l'ajournement est absolument nécessaire en vue de permettre au condamné d'achever des travaux agricoles, industriels ou artisanaux, à condition qu'il apporte la preuve qu'aucun membre de sa famille ou ses ouvriers ne peut achever ces travaux et qu'un dommage important résulterait, pour lui-même et les siens, de l'interruption de son travail ;

5°/ s'il justifie de sa candidature à un examen important pour son avenir ;

6°/ si, en même temps que le condamné, son conjoint se trouve détenu et que l'absence du couple peut porter un préjudice irréparable aux enfants mineurs ou tous autres membres de la famille malades ou impotents ;

7°/ s'il s'agit d'une femme enceinte ou mère d'un enfant âgé de moins de vingt quatre (24) mois ;

8°/ s'il agit d'un condamné à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à six (6) mois, ayant formulé un recours en grâce ;

9°/ s'il s'agit d'un condamné à une peine d'amende à l'encontre duquel la contrainte par corps est exercée, lorsqu'il a formulé un recours en grâce ;

10°/ s'il justifie d'un ordre pour l'accomplissement du service national.

Art. 17. — Le délai d'ajournement de l'exécution de la sentence pénale dans les cas prévus à l'article 16 ci-dessus ne peut dépasser six (6) mois, sauf dans les cas ci-après :

— en cas de grossesse et au-delà de l'accouchement, il est de deux (2) mois entiers si la mère accouche d'un enfant mort-né, et de vingt quatre (24) mois si l'enfant est né vivant ;

— en cas d'affection grave jugée incompatible avec la détention, jusqu'à cessation de ce caractère d'incompatibilité ;

— dans les cas prévus aux 8° et 9° de l'article 16 ci-dessus, le délai expire au moment où il est statué sur le recours en grâce ;

— dans le cas prévu au 10° de l'article 16 ci-dessus, le délai expire au terme de son service militaire.

Art. 18. — La décision d'ajournement est prise, lorsque la peine est de six (6) mois au plus, par le procureur général près la Cour du lieu d'exécution.

Elle ne peut être accordée que par le ministre de la justice, garde des sceaux, dans le cas où la peine à exécuter est supérieure à six (6) mois et inférieure à vingt quatre (24) mois, ainsi que dans les cas prévus à l'article 17 ci-dessus.

Art. 19. — La requête en ajournement est adressée, selon le cas, au ministre de la justice, garde des sceaux, ou au procureur général du lieu d'exécution de la peine accompagnée des documents constituant la preuve des faits et circonstances allégués.

Le silence du procureur général, après l'expiration d'un délai de quinze (15) jours, à compter de la réception de la requête, équivaut à un rejet.

Dans le cas où la décision appartient au ministre de la justice, garde des sceaux, le silence de celui-ci, pendant une durée de trente (30) jours à dater de la réception de la requête, équivaut à un rejet.

Art. 20. — La famille, au sens de la présente loi, est le conjoint, ses enfants, son père, sa mère et ses frères et sœurs ainsi que le Mekfoul.

## TITRE II

### DES INSTITUTIONS DE DEFENSE SOCIALE

#### Chapitre I

##### **Du comité interministériel de coordination des activités de rééducation et de réinsertion sociale des détenus**

Art. 21. — Il est créé un comité interministériel de coordination des activités de rééducation et de réinsertion sociale des détenus en vue de lutter contre la délinquance et d'organiser la défense sociale.

L'organisation, le fonctionnement et les missions dudit comité sont fixés par voie réglementaire.

#### Chapitre II

##### **Du juge de l'application des peines**

Art. 22. — Dans le ressort de chaque Cour, sont désignés par arrêté du ministre de la justice, garde des sceaux, un ou plusieurs magistrats, investis des missions de juge de l'application des peines.

Ils sont choisis parmi les magistrats ayant au moins le grade de magistrat à la Cour qui manifestent un intérêt particulier au monde carcéral.

Art. 23. — Outre les attributions qui lui sont dévolues par les dispositions de la présente loi, le juge de l'application des peines veille au contrôle de la légalité de l'application des peines privatives de liberté et des peines de substitution, le cas échéant, ainsi qu'à la mise en œuvre saine des mesures d'individualisation de la peine.

#### Chapitre III

##### **De la commission de l'application des peines**

Art. 24. — Il est institué, auprès de chaque établissement de prévention, de chaque établissement de rééducation, de chaque établissement de réadaptation et dans les centres spécialisés pour femmes, une commission de l'application des peines présidée par le juge de l'application des peines.

Elle est compétente :

1°/ du classement et de la répartition des détenus suivant leur situation pénale, la gravité de l'infraction pour laquelle ils sont détenus, leur sexe, leur âge, leur personnalité et leur aptitude à l'amendement ;



2°/ du suivi de l'application des peines privatives de liberté et des peines de substitution, le cas échéant ;

3°/ de l'examen des demandes de permission de sortie, de suspension provisoire de l'application de la peine, de libération conditionnelle ou de libération conditionnelle pour raison de santé ;

4°/ de l'examen des demandes de placement en milieu ouvert, en semi-liberté et en chantiers extérieurs ;

5°/ du suivi de l'application des programmes de rééducation et de dynamisation de leurs mécanismes.

La composition et les modalités de fonctionnement de cette commission sont fixées par voie réglementaire.

### TITRE III

#### DES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES ET DE LA CONDITION DES DETENUS

##### Chapitre I

##### De l'organisation et du fonctionnement des établissements pénitentiaires

##### Section 1

##### De la définition et du fonctionnement des établissements pénitentiaires

Art. 25. — L'établissement pénitentiaire est un lieu de détention où sont exécutés, conformément à la loi, les peines privatives de liberté, les mandats de justice et, le cas échéant, la contrainte par corps.

Il prend la forme de milieu fermé ou de milieu ouvert.

Le régime en milieu fermé se caractérise par une discipline imposée, une présence et une surveillance constante des personnes qui s'y trouvent détenues.

L'établissement de milieu ouvert se caractérise par un régime basé sur une discipline librement consentie sans recours aux méthodes de surveillance habituelle et sur le sentiment de responsabilité du condamné à l'égard de la communauté dans laquelle il vit.

Les modalités d'organisation et de fonctionnement des établissements pénitentiaires sont fixées par voie réglementaire.

Art. 26. — L'établissement pénitentiaire est administré par un directeur. Le directeur jouit des prérogatives que lui confère la présente loi ainsi que des attributions qui lui sont dévolues par les règlements.

Art. 27. — Il est créé dans chaque établissement pénitentiaire :

— un greffe judiciaire chargé du suivi de la situation pénale des détenus ;

— un greffe de comptabilité chargé de la tenue et de la gestion des biens et des dépôts des détenus.

D'autres services peuvent être créés pour assurer le bon fonctionnement de l'établissement pénitentiaire.

Leur nombre, leur organisation et leurs missions sont déterminés par voie réglementaire.

### Section 2

#### De la classification des établissements de milieu fermé

Art. 28. — Les établissements de milieu fermé sont classés en établissements et en centres spécialisés :

##### I - Les établissements :

1°/ L'établissement de prévention, situé dans le ressort de chaque tribunal et destiné à recevoir les détenus provisoires et les condamnés définitivement à des peines privatives de liberté dont la durée ou le restant de la peine à exécuter est égal ou inférieur à deux (2) ans, et ceux pour lesquels le restant de la peine à exécuter est inférieur à deux (2) ans ainsi que les contraignables par corps.

2°/ L'établissement de rééducation, situé dans le ressort de chaque Cour, destiné à accueillir les détenus provisoires et les condamnés définitivement à une peine privative de liberté égale ou inférieure à cinq (5) ans et ceux pour lesquels le restant de la peine à exécuter est inférieur à cinq (5) ans ainsi que les contraignables par corps.

3°/ L'établissement de réadaptation destiné à recevoir les condamnés définitivement à des peines d'emprisonnement d'une durée supérieure à cinq (5) ans, les condamnés définitivement à une peine de réclusion criminelle et les délinquants non primaires et dangereux quelle que soit la durée de leur peine et les condamnés à mort.

Il peut être aménagé dans les établissements cités au 2° et 3° du présent article des quartiers de sécurité renforcée pour recevoir les détenus dangereux pour lesquels les méthodes usuelles de rééducation se sont avérées inopérantes.

##### II - Les centres spécialisés :

1°/ Les centres spécialisés pour femmes destinés à recevoir les détenues provisoires et les condamnées définitivement à des peines privatives de liberté quelle que soit la durée de leur peine et les contraignables par corps.

2°/ Les centres spécialisés pour mineurs destinés à recevoir les mineurs n'ayant pas atteint dix huit (18) ans, détenus provisoires et condamnés définitivement à une peine privative de liberté quelle qu'en soit la durée.

Art. 29. — Les établissements de prévention et les établissements de rééducation disposent, en cas de besoin, de quartiers séparés distincts destinés à recevoir séparément les mineurs et les femmes détenus provisoires ou condamnés définitivement à des peines privatives de liberté quelle que soit la durée de leur peine.

Art. 30. — Il peut être créé des services de santé destinés à recevoir les détenus dont l'état de santé nécessite une prise en charge particulière.



Art. 31. — La répartition et l'affectation des établissements pénitentiaires prévus par la présente section sont arrêtées par le ministre de la justice, garde des sceaux.

Art. 32. — Sur proposition de l'administration pénitentiaire, le ministre de la justice, garde des sceaux, arrête le règlement intérieur-type des établissements pénitentiaires.

### Section 3

#### **Du contrôle et des visites des établissements pénitentiaires**

Art. 33. — Les établissements pénitentiaires, les centres spécialisés pour femmes et les centres spécialisés pour mineurs sont soumis à un contrôle régulier des magistrats selon leur compétence :

— le procureur de la République, le juge des mineurs et le juge d'instruction au moins une fois par mois,

— le président de la chambre d'accusation au moins une fois par trimestre,

— le président de la Cour et le procureur général au moins une fois par trimestre,

Le président de la Cour et le procureur général sont tenus de faire un rapport conjoint d'évaluation, chaque semestre, sur le mode de fonctionnement des établissements pénitentiaires situés dans le ressort de leur Cour. Ledit rapport est transmis au ministre de la justice, garde des sceaux.

Art. 34. — Les organes de contrôle exerçant sous l'autorité de la tutelle assurent le contrôle administratif des établissements pénitentiaires, le suivi de leur activité et le soutien aux mécanismes de rééducation pour la réinsertion sociale des détenus.

L'organisation, les missions et le fonctionnement des organes de contrôle sont déterminés par voie réglementaire.

Art. 35. — Le wali est tenu de visiter personnellement une fois par an au moins les établissements pénitentiaires situés dans la limite de la circonscription de sa wilaya.

Art. 36. — Les établissements pénitentiaires peuvent recevoir sur autorisation du ministre de la justice, garde des sceaux, ou du procureur général territorialement compétent, la visite de chercheurs, d'associations et d'organisations gouvernementales ou non gouvernementales à caractère humanitaire ou caritatif qui portent un intérêt particulier au monde carcéral.

### Section 4

#### **De l'organisation de la sécurité des établissements pénitentiaires**

Art. 37. — Le maintien de l'ordre et de la sécurité interne des établissements pénitentiaires incombe aux personnels pénitentiaires sous l'autorité du directeur.

Dans le cas où le maintien de l'ordre et de la sécurité par le seul moyen du personnel pénitentiaire s'avère insuffisant, le directeur de l'établissement pénitentiaire est tenu de faire appel immédiatement aux services de sécurité en vue de prendre toutes les mesures préventives nécessaires. Il doit informer immédiatement, le procureur de la République et le procureur général.

Art. 38. — L'intervention de la force publique à l'intérieur de l'établissement pénitentiaire ne peut s'effectuer que par réquisition délivrée par le wali conformément aux lois et règlements en vigueur, sur demande du procureur général.

Art. 39. — Lorsque la sécurité de l'établissement pénitentiaire et le maintien de l'ordre en son sein se trouvent menacés, soit par une évasion collective, soit par une rébellion ou une mutinerie ou tout autre péril grave ou situation de force majeure, le ministre de la justice, garde des sceaux, peut suspendre temporairement l'application des règles ordinaires relatives au traitement des détenus en tout ou en partie et prendre toutes mesures appropriées pour assurer le maintien de l'ordre et de la sécurité dans l'établissement pénitentiaire.

Art. 40. — Les établissements pénitentiaires sont pourvus en moyens de sécurité appropriés en vue de maintenir l'ordre et d'assurer leur sécurité, d'armement et de munitions ainsi que de tous moyens de défense utiles pour faire face aux événements exceptionnels, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur.

Art. 41. — Le personnel pénitentiaire ne peut recourir à l'usage des armes à feu ou à la force envers les détenus qu'en cas de légitime défense, de mutinerie, de rébellion ou en cas d'usage de violence ou de tentative d'évasion ou de résistance physique passive aux ordres donnés aux fins de neutralisation.

Art. 42. — Des mesures de prévention peuvent être pratiquées à l'encontre des détenus en utilisant les moyens de contrainte ou de thérapie appropriés dans les cas suivants :

1° agressivité et violences physiques graves envers les tiers.

2° tentatives de suicide ou d'automutilation.

3° troubles mentaux.

Dans les cas 2° et 3° ci-dessus, le médecin et le psychologue de l'établissement pénitentiaire sont immédiatement informés en vue de prendre les mesures appropriées.

Art. 43. — Tout établissement pénitentiaire dispose d'un périmètre de sécurité délimité par arrêté du ministre de la justice, garde des sceaux, après avis du wali.

## Chapitre II

**De la condition des détenus**

## Section 1

**Des régimes de détention**

## Sous-section 1

**Du régime général de détention**

Art. 44. — Dès son admission, chaque détenu doit être informé au sujet du régime des détenus de sa catégorie, des règles disciplinaires de l'établissement, des moyens autorisés pour obtenir des renseignements et formuler des plaintes, et de tous autres points qui peuvent être nécessaires pour lui permettre de connaître ses droits et ses obligations et de s'adapter à la vie au sein de l'établissement pénitentiaire.

Art. 45. — Il est appliqué dans les établissements pénitentiaires le régime de détention en commun. Dans ce régime, les détenus vivent en groupe.

Dans la mesure où les locaux le permettent, il peut être fait application du régime de détention individuel pendant la nuit lorsque ce régime est plus approprié à la personnalité des détenus pour faciliter leur rééducation.

Art. 46. — Le régime de détention individuel est celui au cours duquel le détenu est isolé du reste des autres détenus de nuit comme de jour. Il est applicable pour les catégories suivantes :

1° les condamnés à mort, sous réserve des dispositions de l'article 155 de la présente loi ;

2° les condamnés à perpétuité sans que la durée de l'isolement ne dépasse trois (3) ans ;

3° les détenus dangereux ayant fait l'objet d'une décision de mise en isolement comme mesure préventive à durée déterminée prise par le juge de l'application des peines.

4° les détenus malades ou âgés, comme mesure médicale après avis du médecin de l'établissement pénitentiaire.

## Sous-section 2

**Des régimes particuliers de détention**

Art. 47. — Le détenu provisoire est séparé des autres catégories de détenus ; il peut être placé sous le régime d'emprisonnement individuel sur sa demande ou quand il est ordonné par le juge d'instruction conformément aux dispositions du code de procédure pénale.

Art. 48. — Le détenu provisoire n'est pas astreint au port de la tenue pénale. Il n'est pas tenu d'effectuer des travaux sauf ceux qui sont nécessaires au maintien de la propreté des locaux de détention et ce, après avis du médecin de l'établissement pénitentiaire.

Art. 49. — Les détenus primaires sont séparés des autres détenus et bénéficient d'un régime de détention dans des conditions adéquates.

Art. 50. — La femme détenue enceinte bénéficie de conditions de détention appropriées notamment d'une alimentation équilibrée et d'une prise en charge médicale continue ainsi que des visites et du parloir rapproché.

Art. 51. — L'administration de l'établissement pénitentiaire veille, en coordination avec les services chargés des affaires sociales, à organiser le placement du nouveau-né dans un lieu à même d'assurer sa prise en charge et son éducation.

A défaut de ce lieu, la mère détenue peut garder auprès d'elle son enfant jusqu'à l'âge de trois (3) ans.

Art. 52. — Lorsqu'une naissance survient dans un établissement pénitentiaire, le registre d'état civil et l'extrait de naissance ne doivent comporter aucune indication ni sur l'établissement pénitentiaire, ni sur la détention de la mère.

## Sous-section 3

**Du mouvement des détenus**

Art. 53. — L'extraction est l'opération par laquelle un détenu est conduit sous escorte en dehors de l'établissement pénitentiaire, lorsqu'il doit comparaître en justice ou recevoir des soins pour l'accomplissement d'un acte ne pouvant être effectué dans un établissement pénitentiaire.

L'extraction pour comparaître en justice est ordonnée par le magistrat compétent et, dans les autres cas, par le juge de l'application des peines ou par le directeur de l'établissement pénitentiaire, le juge saisi de l'affaire étant tenu informé dans tous les cas.

Art. 54. — Le transfèrement consiste dans la conduite d'un détenu, sous escorte, d'un établissement pénitentiaire à un autre.

Le détenu a le droit d'informer sa famille ou la personne qu'il désigne, après accomplissement, de tout mouvement relatif à son transfèrement.

Art. 55. — Les modalités d'extraction et de transfèrement des détenus sont fixées par voie réglementaire.

## Sous-section 4

**De l'autorisation de sortie**

Art. 56. — Une autorisation de sortie sous escorte peut être accordée aux détenus par le magistrat compétent pour des motifs légitimes et exceptionnels, le procureur général étant informé. La durée de validité de cette autorisation est déterminée selon le cas et les circonstances.

## Section 2

**Des droits des détenus**

## Sous-section 1

**De la prise en charge médicale**

Art. 57. — Le droit à la prise en charge médicale est garanti pour toutes les catégories de détenus.

Des prestations médicales sont assurées aux détenus, à l'infirmerie de l'établissement ou, en cas de nécessité, dans toutes autres structures sanitaires.



Art. 58. — Le détenu doit être obligatoirement examiné par le médecin et le psychologue, lors de son incarcération, lors de sa libération et chaque fois que nécessaire.

Art. 59. — Le détenu doit se soumettre d'office à toutes consultations médicales et actions de soins et de prévention contre les maladies transmissibles et contagieuses.

Art. 60. — Le médecin de l'établissement pénitentiaire veille à l'observation des règles de salubrité individuelle et collective dans les lieux de détention.

Il doit effectuer des visites dans l'ensemble des locaux de l'établissement pénitentiaire et informer le directeur des insuffisances constatées et de toute situation préjudiciable à la santé des détenus.

Art. 61. — Les détenus condamnés atteints de troubles mentaux avérés ou de toxicomanie ou désirant suivre une cure de désintoxication doivent être placés dans des structures hospitalières spécialisées pour leurs soins conformément à la législation en vigueur.

Les décisions de mise en observation d'office sont prises par le procureur général compétent sur avis motivé d'un spécialiste ou, en cas d'urgence, sur la base d'un certificat médical établi par le médecin de l'établissement pénitentiaire.

La mise en observation d'office prend fin conformément aux procédures prévues par la législation en vigueur, soit par le retour en détention du détenu condamné une fois guéri, en vue de purger le restant de la peine le cas échéant ou par son placement obligatoire en cas de maladie psychiatrique jugée grave.

Art. 62. — Le directeur de l'établissement pénitentiaire prend, en coordination avec le médecin ou, en cas de besoin, avec les autorités publiques habilitées, toutes les mesures de prévention épidémiologiques nécessaires et de prévention contre les maladies contagieuses au sein de l'établissement pénitentiaire.

Art. 63. — L'alimentation des détenus doit être équilibrée et d'une valeur nutritive suffisante.

Art. 64. — Tout détenu désirant faire grève de la faim ou y recourir ou refusant des soins doit saisir le directeur de l'établissement par écrit pour justifier son recours à cette grève ou le refus aux soins.

Le détenu en grève de la faim est préventivement sous le régime individuel. S'ils sont plusieurs, ils sont isolés des autres détenus et restent sous suivi médical.

Lorsqu'il est constaté que l'état de santé du détenu en grève de la faim ou refusant les soins s'altère gravement, il doit être soumis aux soins nécessaires sous surveillance médicale permanente.

Art. 65. — En cas de décès d'un détenu, le directeur de l'établissement pénitentiaire est tenu d'informer les services compétents du ministère de la justice, les autorités judiciaires et administratives localement compétentes et la famille du détenu.

Le corps du détenu est remis à sa famille.

Dans le cas où la mort est suspecte, le corps du défunt n'est remis qu'après autopsie. Une copie du rapport d'autopsie est conservée dans le dossier personnel du défunt au niveau de l'établissement pénitentiaire.

Dans le cas où le corps n'est pas réclamé et que son état ne permet pas sa conservation, son enterrement est pris en charge par les services compétents de la commune conformément à la législation et à la réglementation en vigueur.

#### Sous-section 2

#### Des visites et des parloirs

Art. 66. — Le détenu a droit aux visites de ses ascendants et descendants jusqu'au 4ème degré, de son conjoint, de l'enfant recueilli (Mekfoul) et de ses parents par alliance jusqu'au 3ème degré.

Exceptionnellement, le détenu peut être visité par toutes autres personnes ou associations humanitaires et caritatives s'il apparaît que ces visites contribuent à sa réinsertion sociale.

Le détenu est en droit d'accomplir ses obligations religieuses et de recevoir la visite d'un homme représentant son culte.

Art. 67. — Le détenu peut recevoir la visite de son tuteur, de l'administrateur de ses biens, de son avocat, ou de tout fonctionnaire ou autre officier public pour des motifs légitimes.

Art. 68. — Les permis de visite sont délivrés pour les personnes citées à l'article 66 ci-dessus pour les condamnés définitifs par le directeur de l'établissement pénitentiaire. Ils sont valables pour une ou plusieurs visites, tel qu'il en a été décidé.

Ils sont délivrés pour les personnes citées à l'article 67 ci-dessus par le juge de l'application des peines, en ce qui concerne les détenus condamnés.

Ils sont délivrés par le juge compétent en ce qui concerne les détenus provisoires et par le parquet pour les détenus appelants ou en pourvoi en cassation.

Art. 69. — En vue de permettre, d'une part la consolidation des liens familiaux du détenu et sa réinsertion sociale et éducative d'autre part, ainsi que pour toute autre raison notamment médicale, il est autorisé à recevoir ses visiteurs en parloir rapproché, tel que fixé par le règlement intérieur de l'établissement pénitentiaire.

Art. 70. — Sur présentation d'un permis de communiquer, délivré par l'autorité judiciaire compétente, l'avocat a le droit de communiquer librement avec le prévenu hors la présence du personnel de surveillance, dans un parloir spécialement aménagé.



Ni l'interdiction de communiquer, ni les sanctions disciplinaires, de quelque nature qu'elles soient, ne peuvent supprimer ou restreindre le droit de libre communication qu'a le détenu avec son avocat.

Art. 71. — Sous réserve de réciprocité, les détenus étrangers peuvent recevoir la visite du représentant consulaire de leurs Etats dans les limites fixées par le règlement intérieur de l'établissement pénitentiaire.

Le permis de visite du détenu étranger condamné est remis au représentant consulaire de son pays par les services compétents du ministère de la justice. Il en est destinataire conformément aux dispositions de l'article 68 (alinéa 3) ci-dessus, si c'est un détenu provisoire.

Art. 72. — Le détenu peut être autorisé à communiquer à distance par l'utilisation de moyens mis à sa disposition par l'établissement pénitentiaire.

Les modalités d'application des dispositions du présent article sont déterminées par voie réglementaire.

#### Sous-section 3

##### De la correspondance

Art. 73. — Le détenu a le droit de correspondre, sous la surveillance du directeur de l'établissement pénitentiaire, avec sa famille et toute autre personne, à condition que cette correspondance ne compromette pas la sécurité et le maintien de l'ordre dans l'établissement pénitentiaire ou sa rééducation et sa réinsertion sociale.

Art. 74. — Les correspondances adressées par le détenu à son avocat ou qu'il reçoit de ce dernier ne sont pas soumises au contrôle du directeur de l'établissement pénitentiaire et ne peuvent être ouvertes sous quelque motif que ce soit, lorsqu'il est constaté sur le pli et sans équivoque qu'elles sont réellement destinées à l'avocat ou émanant de lui.

La disposition de l'alinéa ci-dessus s'applique aux correspondances que le détenu envoie aux autorités judiciaires et administratives nationales.

Les correspondances adressées aux avocats étrangers sont soumises à l'appréciation du parquet général.

Art. 75. — Sous réserve de réciprocité, le détenu étranger peut correspondre avec les autorités consulaires de son pays.

#### Sous-section 4

##### Des biens des détenus

Art. 76. — Le détenu est en droit de recevoir, sous le contrôle de l'administration de l'établissement pénitentiaire, des mandats postaux ou bancaires, des colis et autres objets utiles tels que fixés par le règlement intérieur.

Art. 77. — Le détenu ne doit détenir en sa possession ni argent, ni bijoux, ni objets de valeur.

Il est tenu au niveau du greffe comptable de l'établissement pénitentiaire un compte nominatif où sont consignées les valeurs appartenant aux détenus.

Art. 78. — Le détenu conserve la liberté de gérer ses biens dans la limite de sa capacité légale et sur autorisation du juge compétent.

Toute procédure ou comportement d'un détenu n'est valable qu'en présence d'un notaire ou d'un huissier de justice ou d'un fonctionnaire dûment habilité et doit être obligatoirement accompli à l'intérieur de l'établissement pénitentiaire et après autorisation délivrée conformément aux alinéas 1 et 2 de l'article 68 ci-dessus.

#### Sous-section 5

##### Des plaintes et réclamations des détenus

Art. 79. — Le détenu peut, en cas d'atteinte à ses droits, porter plainte devant le directeur de l'établissement pénitentiaire. Ce dernier doit consigner la plainte dans un registre spécial, l'examiner et vérifier l'exactitude des faits allégués et prendre les mesures légales nécessaires y afférentes.

Lorsque le détenu n'a reçu aucune suite à sa requête après un délai de dix (10) jours à compter de son dépôt, il est habilité à saisir directement le juge de l'application des peines.

Le détenu a également le droit de porter plainte ou de présenter ses réclamations aux fonctionnaires habilités et magistrats chargés périodiquement d'une mission d'inspection dans l'établissement pénitentiaire avec lequel il peut s'entretenir hors la présence du fonctionnaire de l'établissement pénitentiaire.

Dans tous les cas, les détenus ne peuvent présenter des plaintes, des réclamations ou des doléances de manière collective.

Lorsque la plainte comporte des faits ayant un caractère pénal ou susceptibles de porter atteinte à l'ordre ou à la sécurité de l'établissement pénitentiaire, le directeur doit immédiatement en référer au procureur de la République et au juge de l'application des peines.

#### Section 3

##### Des obligations des détenus

Art. 80. — Chaque détenu est tenu au respect des règles relatives à la discipline, au maintien de l'ordre et à la sécurité ainsi qu'à l'hygiène et la santé à l'intérieur de l'établissement pénitentiaire.

Art. 81. — Sous réserve des conditions de santé, de qualification et de situation pénale de tout détenu, les détenus sont affectés dans chaque établissement pénitentiaire au service général de l'établissement en vue de maintenir en état de propreté les lieux de détention et d'assurer les différents travaux nécessaires pour le bon fonctionnement des services.

Art. 82. — Le détenu doit à tout moment se soumettre à la fouille.

Les modalités pratiques de l'exécution de la fouille des locaux et des personnes sont précisées par le règlement intérieur de l'établissement pénitentiaire.

Section 4

**Du régime disciplinaire**

Art. 83. — Tout détenu qui enfreint les règles relatives au fonctionnement de l'établissement pénitentiaire, à son règlement intérieur, à sa sécurité, à son intégrité, à l'hygiène et à la discipline, s'expose aux mesures disciplinaires classées comme suit :

**Mesures du 1er degré :**

- 1 — l'avertissement écrit ;
- 2 — le blâme.

**Mesures du 2ème degré :**

- 1 — la limitation du bénéfice des correspondances adressées à la famille pour une période de deux (2) mois au plus ;
- 2 — la limitation de l'accès au parloir rapproché et de communication à distance pour une période n'excédant pas un (1) mois ;
- 3 — l'interdiction de disposer de sa part disponible de sa poche pour la satisfaction de ses besoins personnels pour une période n'excédant pas deux (2) mois.

**Mesures du 3ème degré :**

- 1 — la privation de recevoir des visites pendant une période n'excédant pas un (1) mois, exception faite de la visite de l'avocat ;
- 2 — l'isolement pendant une période maximale de trente (30) jours.

Le règlement intérieur de l'établissement pénitentiaire fixe les fautes ainsi que leur classification suivant les degrés de leur sanction.

Art. 84. — Les mesures disciplinaires, prévues à l'article 83 ci-dessus, sont prononcées par décision motivée du directeur de l'établissement pénitentiaire après audition de l'intéressé.

Dès son prononcé, la décision disciplinaire est notifiée au détenu par le greffier de l'établissement pénitentiaire.

Seules les mesures disciplinaires du 3ème degré sont susceptibles de recours par simple déclaration auprès du greffe de l'établissement pénitentiaire dans les quarante-huit (48) heures suivant la notification de la décision.

Ce recours n'a pas d'effet suspensif.

Le dossier du recours est transmis, sans délai, au juge de l'application des peines qui doit obligatoirement statuer dans un délai qui ne peut excéder cinq (5) jours à compter de sa saisine.

Art. 85. — Hormis les situations d'urgence, la mesure d'isolement disciplinaire ne peut être appliquée qu'après avis du médecin et/ou du psychologue de l'établissement pénitentiaire.

Le détenu mis en isolement reste sous suivi médical continu.

Art. 86. — La décision prononçant une sanction disciplinaire à l'encontre d'un détenu peut être annulée, suspendue ou reportée par la partie qui l'a émise pour des motifs de bonne conduite, de suivi d'un enseignement ou d'une formation, de santé, en cas d'événement familial urgent ou à l'occasion des fêtes religieuses ou nationales.

Art. 87. — Lorsqu'un détenu constitue un danger pour le maintien de l'ordre ou de la sécurité au sein de l'établissement pénitentiaire ou lorsqu'il est constaté que les mesures disciplinaires prises à son encontre sont devenues inefficaces, il est transféré à un autre établissement pénitentiaire abritant des quartiers à sécurité renforcée.

TITRE IV

**DE LA REEDUCATION ET DE LA REINSERTION  
SOCIALE DES DETENUS**

Chapitre I

**De la rééducation en milieu fermé**

Section I

**De l'organisation et des instruments  
de la rééducation**

Art. 88. — L'action rééducative menée envers le détenu a pour objet de développer en lui des capacités et des aptitudes propres ainsi qu'une élévation constante de ses facultés intellectuelles et morales et son sens de la responsabilité, en vue de revivre en société dans le respect de la loi.

Art. 89. — Sont nommés dans chaque établissement pénitentiaire des éducateurs, des enseignants, des psychologues, des assistants et des assistantes sociales placés sous l'autorité du directeur et exerçant leurs missions sous le contrôle du juge de l'application des peines.

Art. 90. — Il est créé, au sein de chaque établissement pénitentiaire, un service spécialisé assurant l'assistance sociale des détenus, en vue de préparer et de faciliter leur réinsertion sociale.

Art. 91. — Les psychologues et les éducateurs exerçant au sein d'un établissement pénitentiaire sont chargés d'étudier la personnalité du détenu, d'élever son niveau de formation générale, de l'assister et l'aider à la solution de ses problèmes personnels et familiaux, et d'organiser ses activités culturelles, éducatives et sportives.

Art. 92. — Sous sa supervision et son contrôle, l'administration de l'établissement pénitentiaire doit permettre aux détenus de suivre des programmes émis par les services de la radio et de la télévision et de lire des journaux et des revues comme il peut être organisé à leur profit des conférences à caractère éducatif, culturel et religieux.

Il peut être également diffusé, après avis de la commission de l'application des peines ou de la commission de rééducation des mineurs selon chaque cas, des programmes audio ou audiovisuels adaptés à la politique de rééducation.



Art. 93. — L'administration de l'établissement pénitentiaire peut publier un bulletin interne à l'élaboration duquel prennent part les détenus par leurs contributions littéraires et culturelles.

Art. 94. — Il est organisé, au profit des détenus, des cours d'enseignement général, technique, de formation professionnelle, d'apprentissage et d'éducation physique, conformément aux programmes officiellement agréés. Il est mis à leur disposition les moyens nécessaires.

Art. 95. — La formation professionnelle est organisée à l'intérieur de l'établissement pénitentiaire, dans les ateliers de l'établissement pénitentiaire, sur les chantiers extérieurs ou dans les centres de formation professionnelle.

#### Section 2

##### **De l'organisation du travail en milieu fermé**

Art. 96. — Dans le cadre de l'action de formation et en vue de sa réadaptation et de sa réinsertion sociale, le détenu peut être chargé, par le directeur de l'établissement pénitentiaire et après avis de la commission de l'application des peines, d'un travail utile compatible avec son état de santé, ses aptitudes physiques et psychiques tenant compte des règles de maintien de l'ordre et de la sécurité de l'établissement pénitentiaire.

Art. 97. — L'administration de l'établissement pénitentiaire est seule habilitée à percevoir pour le compte des détenus les sommes qui leur sont éventuellement allouées à l'occasion de leur travail.

Art. 98. — Les deniers appartenant aux détenus et les primes qui leur sont éventuellement allouées, en contrepartie de leur travail, constituent leur pécule.

L'administration de l'établissement pénitentiaire procède à la répartition du pécule en trois (3) parts égales :

1 — la part de garantie revenant éventuellement à l'Etat pour le paiement des amendes, des frais de justice et des cotisations légales, le cas échéant ;

2 — la part disponible qui revient au détenu pour la satisfaction de ses besoins personnels et de ceux de sa famille ;

3 — la part de réserve qui est remise au détenu, à sa libération.

Art. 99. — Le détenu qui a acquis une qualification professionnelle en purgeant sa peine reçoit, à sa libération, un certificat de travail.

#### Chapitre II

##### **De la rééducation en dehors du milieu fermé**

#### Section I

##### **Les chantiers extérieurs**

Art. 100. — Le régime des chantiers extérieurs consiste en l'emploi des condamnés définitifs, en équipes, sous surveillance de l'administration pénitentiaire, en dehors de l'établissement, à des travaux effectués pour le compte des institutions et établissements publics.

La concession de la main-d'œuvre pénale peut être également octroyée dans les mêmes conditions aux entreprises privées concourant à la réalisation de travaux d'utilité publique.

Art. 101. — Les détenus susceptibles d'être admis en chantiers extérieurs sont :

1/ le détenu primaire ayant purgé le tiers (1/3) de la peine pour laquelle il a été condamné ;

2/ le détenu déjà condamné à une peine privative de liberté et ayant purgé la moitié (1/2) de la peine pour laquelle il a été condamné.

Le placement en chantier extérieur s'effectue conformément aux conditions fixées par l'article 95 de la présente loi par décision du juge de l'application des peines, les services compétents du ministère de la justice étant informés.

Art. 102. — Le détenu placé en chantier extérieur quitte l'établissement pénitentiaire pour la durée fixée par la convention conclue conformément aux dispositions de l'article 103 de la présente loi.

Ledit condamné doit regagner l'établissement pénitentiaire, à l'expiration du terme fixé par la convention ou à sa résiliation, sur ordre donné par le juge de l'application des peines.

Il peut réintégrer l'établissement pénitentiaire chaque soir, après son travail.

La surveillance, à l'extérieur de l'établissement, lors des transferts et sur le chantier de travail ainsi que pendant les heures de repos, incombe au personnel pénitentiaire. La convention peut laisser partiellement, à la charge de l'organisme employeur, cette obligation de surveillance.

Art. 103. — Les demandes de concession de main-d'œuvre pénitentiaire sont adressées au juge de l'application des peines qui les soumet à la commission de l'application des peines pour avis. En cas d'agrément, une convention fixant les conditions générales et particulières de l'emploi de la main-d'œuvre pénitentiaire est conclue avec l'organisme demandeur.

La convention est co-signée par un représentant de l'organisme demandeur et par le directeur de l'établissement pénitentiaire.



Section 2

**De la semi-liberté**

Art. 104. — Le régime de la semi-liberté consiste à placer individuellement des condamnés définitifs à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire sans surveillance ou contrôle continu de l'administration. Ils réintègrent l'établissement pénitentiaire chaque soir.

Art. 105. — Le régime de semi-liberté est accordé au détenu selon les conditions fixées par la présente section, en vue d'accomplir un travail, de suivre des cours d'enseignement général ou technique, ou de suivre des études supérieures ou une formation professionnelle.

Art. 106. — Peut être admis au régime de semi-liberté le détenu :

— condamné primaire dont la durée de la peine restant à subir n'excède pas vingt quatre (24) mois ;

— condamné déjà à une peine privative de liberté après avoir purgé la moitié de la peine et dont le restant de la peine n'excède pas vingt quatre (24) mois.

Le détenu est admis au régime de semi-liberté par décision du juge de l'application des peines après avis de la commission de l'application des peines, les services compétents du ministère de la justice étant informés.

Art. 107. — Le détenu admis au régime de semi-liberté s'engage par écrit à observer les prescriptions contenues dans la décision.

En cas de violation de son engagement ou de l'une des prescriptions, le directeur de l'établissement pénitentiaire peut faire procéder à la réintégration du condamné. Il doit tenir informé le juge de l'application des peines qui examine la nécessité de suspendre provisoirement l'exécution de la mesure de semi-liberté et peut, soit la confirmer ou l'annuler après avis de la commission de l'application des peines.

Art. 108. — Le détenu bénéficiaire du régime de la semi-liberté est autorisé à détenir une somme d'argent de son pécule déposé à son compte auprès du greffe comptable pour couvrir les dépenses de transport et de nourriture le cas échéant .

Il doit justifier de l'emploi de cette somme et en reverser le reliquat à son compte auprès du greffe comptable de l'établissement pénitentiaire.

Section 3

**Des établissements pénitentiaires de milieu ouvert**

Art. 109. — Les établissements de milieu ouvert prennent la forme de centres agricoles, industriels, artisanaux, de prestations de services ou d'intérêt général. Ils se caractérisent par le travail et l'hébergement des condamnés sur site.

Art. 110. — Peut être placé dans les établissements de milieu ouvert, le détenu réunissant les conditions de placement dans le régime des chantiers extérieurs.

Art. 111. — Le juge de l'application des peines décide du placement en milieu ouvert après avis de la commission de l'application des peines. Les services compétents du ministère de la justice sont tenus informés.

La réintégration en milieu fermé est ordonnée dans les mêmes conditions qu'en milieu ouvert.

Chapitre III

**De la réinsertion sociale des détenus**

Art. 112. — La réinsertion sociale des détenus est une mission qui incombe aux organismes de l'Etat et à laquelle contribue la société civile conformément aux programmes tracés par le comité interministériel de coordination des activités de rééducation et de réinsertion sociale des détenus prévu à l'article 21 de la présente loi.

Art. 113. — Il est créé des services extérieurs relevant de l'administration pénitentiaire chargés d'appliquer, en coordination avec les services spécialisés de l'Etat et les collectivités locales, les programmes de réinsertion sociale des détenus.

Lesdits services assurent le suivi des personnes soumises aux obligations et aux conditions particulières découlant de leur placement sous l'un des régimes prévus par la présente loi.

Ils peuvent également être chargés, par l'autorité judiciaire, d'effectuer des enquêtes sociales ou de suivre la situation des personnes placées sous contrôle judiciaire.

Les modalités d'organisation et de fonctionnement des services extérieurs de l'administration pénitentiaire sont fixées par voie réglementaire.

Art. 114. — Il est institué une aide sociale et financière, allouée aux détenus démunis, lors de leur libération.

Les conditions et les modalités d'attribution de cette aide sont fixées par voie réglementaire.

Art. 115. — Il est institué un établissement public chargé de l'emploi de la main-d'œuvre carcérale pénitentiaire.

Les missions, l'organisation et le fonctionnement dudit établissement sont fixés par voie réglementaire.

**TITRE V**  
**DE LA REEDUCATION**  
**ET DE LA REINSERTION DES MINEURS**

**Chapitre I**

**Des régimes à l'intention des mineurs  
et leurs conditions**

Art. 116. — Les mineurs détenus sont classés et répartis au niveau des centres de rééducation et de réinsertion des mineurs, selon leur sexe, leur âge et leur situation pénale. Ils sont soumis à une période d'observation, d'orientation et de suivi.

Art. 117. — Le régime de groupe est applicable aux mineurs. Toutefois pour des raisons de santé ou de prévention, il peut être procédé à l'isolement du mineur dans un lieu approprié.

Art. 118. — Le mineur bénéficie *mutatis mutandis* des dispositions prévues aux titres III et IV de la présente loi.

Art. 119. — Le mineur orienté vers le centre ou dans les quartiers qui sont réservés aux mineurs dans les établissements pénitentiaires a droit à un traitement adapté à son âge et à sa personnalité dans le respect de sa dignité, et la garantie d'une prise en charge totale.

Le mineur détenu bénéficie notamment :

- d'une nourriture équilibrée et suffisante à son développement physique et mental,
- de vêtements appropriés,
- de soins médicaux et de visites médicales de façon continue,
- de moments de loisirs au grand air quotidiennement,
- du parler rapproché,
- de l'usage de moyens de communication à distance sous le contrôle de l'administration.

Art. 120. — Sous réserve des dispositions de l'article 160 de la présente loi et de l'intérêt du mineur, il peut être confié au mineur détenu des tâches spécifiques en vue de promouvoir sa formation scolaire ou professionnelle.

Art. 121. — En cas de manquement aux règles de discipline, de sécurité et d'hygiène par le mineur détenu, il peut être prononcé à son encontre une des mesures disciplinaires suivantes :

- 1 - l'avertissement,
- 2 - la réprimande,
- 3 - la privation temporaire de certaines activités de loisirs,
- 4 - l'interdiction temporaire de disposer de son pécule.

Les mesures visées au 1er et 2ème alinéas du présent article sont prononcées par le directeur du centre ou de l'établissement pénitentiaire, selon le cas, celles visées au 3ème et 4ème alinéas ne peuvent être décidées qu'après avis de la commission de discipline visée à l'article 122 de la présente loi.

Dans tous les cas, le directeur est tenu d'informer la commission de rééducation, prévue par l'article 126 de la présente loi, de toutes les mesures prises à l'encontre du mineur détenu.

Art. 122. — Il est institué, au niveau de tous centres de rééducation et de réinsertion des mineurs et dans tous quartiers qui leur sont réservés dans les établissements pénitentiaires, une commission de discipline présidée par le directeur du centre de rééducation et de réinsertion des mineurs ou de l'établissement pénitentiaire, selon le cas, composée des membres ci-après :

- le chef du service d'incarcération,
- un psychologue,
- une assistante sociale,
- un éducateur.

**Chapitre II**

**De l'encadrement des actions de rééducation  
et de réinsertion sociale des mineurs**

**Section I**

**Du directeur du centre**

Art. 123. — La direction du centre de rééducation et de réinsertion des mineurs est assurée par un directeur choisi parmi les fonctionnaires qualifiés portant un intérêt particulier aux questions concernant les délinquants mineurs.

Sous l'autorité du directeur, les personnels du centre veillent à l'éducation des mineurs, à leur formation scolaire et professionnelle ainsi qu'au suivi de leur comportement pour développer en eux le sens de la responsabilité et du devoir envers la société.

Art. 124. — En cas de maladie, d'hospitalisation, d'évasion ou de décès du mineur détenu, le directeur du centre de rééducation et de réinsertion des mineurs ou de l'établissement pénitentiaire informe immédiatement le juge des mineurs compétent ou le président de la commission de rééducation. Les parents du mineur ou, le cas échéant, son tuteur sont également tenus informés.

Art. 125. — Le directeur du centre de rééducation et de réinsertion des mineurs ou de l'établissement pénitentiaire peut accorder au mineur détenu un congé d'une durée de trente (30) jours pendant la période estivale au sein de sa famille ou dans les lieux de vacances ou centres de loisirs. La commission de rééducation visée à l'article 126 de la présente loi étant informée.

Lorsque le mineur détenu fait preuve d'une bonne conduite, le directeur peut lui accorder également des congés exceptionnels à l'occasion des fêtes nationales et religieuses qu'il passe auprès de sa famille. En tout état de cause, la totalité des congés exceptionnels accordés ne peuvent excéder dix (10) jours par trimestre.



Section 2

**De la commission de rééducation**

Art. 126. — Dans chaque centre de rééducation et de réinsertion des mineurs et établissements pénitentiaires où il est aménagé un quartier pour mineurs, il est institué une commission de rééducation présidée par un juge des mineurs et composée des membres ci-après :

- le directeur du centre de rééducation et de réinsertion des mineurs ou du directeur de l'établissement pénitentiaire;
- le médecin;
- le psychologue;
- l'éducateur;
- le représentant du wali;
- le président de l'Assemblée populaire communale ou son représentant.

La commission peut faire appel à toute personne susceptible de l'éclairer dans ses travaux.

Art. 127. — Le président de la commission de rééducation est désigné par arrêté du ministre de la justice, garde des sceaux, pour une durée de trois (3) ans, renouvelable, sur proposition du président de la Cour compétente.

Art. 128. — La commission de rééducation est chargée notamment :

- d'élaborer les programmes d'enseignement conformes aux programmes nationaux agréés,
- d'élaborer les programmes annuels d'alphabétisation et de formation professionnelle,
- d'examiner et de proposer toutes mesures d'aménagement et d'individualisation des peines prévues par la présente loi,
- d'évaluer l'application et la mise en œuvre des programmes de rééducation et de réinsertion sociale.

TITRE VI

**DES AMENAGEMENTS DE LA PEINE**

Chapitre I

**De la permission de sortie**

Art. 129. — Une permission de sortie sans escorte, pour une durée n'excédant pas dix (10) jours, peut être accordée par le juge de l'application des peines, après avis de la commission de l'application des peines, au condamné à une peine privative de liberté dont le restant de la peine à purger est égal ou inférieur à trois (3) ans et qui s'est distingué par un bon comportement.

La décision de la permission de sortie peut être assortie de conditions particulières qui seront fixées par arrêté du ministre de la justice, garde des sceaux.

Chapitre II

**De la suspension provisoire de l'application de la peine**

Art. 130. — Lorsque le reliquat de la condamnation privative de liberté restant à purger est égal ou inférieur à un (1) an, il peut être procédé à sa suspension pour une durée n'excédant pas trois (3) mois par décision motivée du juge de l'application des peines après avis de la commission de l'application des peines, pour les motifs suivants :

- 1 - décès d'un membre de la famille du détenu,
- 2 - si un membre de la famille du détenu est atteint d'une maladie grave et s'il est établi comme étant le seul soutien de la famille,
- 3 - si le détenu se prépare à prendre part à un examen,
- 4 - si le conjoint du condamné est lui-même détenu et que l'absence des deux conjoints porterait préjudice à leurs enfants mineurs ou à d'autres membres de la famille malades ou impotents,
- 5 - si le détenu est soumis à un traitement médical spécialisé.

Art. 131. — La suspension provisoire de la peine entraîne la levée d'écrou pour la période en cause. La période de suspension n'est pas considérée comme un temps d'exécution de la peine.

Art. 132. — La demande de suspension provisoire de la condamnation privative de liberté est introduite par le détenu ou son représentant légal, un membre de sa famille devant le juge de l'application des peines.

Le juge de l'application des peines doit se prononcer sur la demande de suspension provisoire de la peine dans les dix (10) jours à compter de sa saisine.

Art. 133. — Le juge de l'application des peines porte à la connaissance du ministère public et notifie au détenu, dans un délai de trois (3) jours à compter de la date de leur prononcé, les mesures relatives à la suspension provisoire de l'application de la peine.

Le détenu et le procureur général peuvent faire recours dans les huit (8) jours qui suivent la date de notification de la décision d'octroi ou d'annulation de la suspension provisoire devant la commission visée à l'article 143 de la présente loi.

Le recours à l'encontre de la décision relative à la suspension provisoire de l'application de la peine devant la commission visée à l'article 143 de la présente loi a effet suspensif.

Chapitre III

**De la libération conditionnelle**

Art. 134. — Le détenu ayant accompli la période d'épreuve de la peine prononcée à son encontre peut être admis au bénéfice de la libération conditionnelle s'il justifie d'une bonne conduite et présente des gages réels d'amendement.



Le temps d'épreuve du détenu primaire est fixé à la moitié de la peine pour laquelle il est condamné.

Ce temps d'épreuve est porté aux deux tiers (2/3) de la peine pour les condamnés récidivistes, sans qu'il ne puisse être inférieur à un (1) an.

Le temps d'épreuve pour les condamnés à une peine perpétuelle est fixé à quinze (15) ans.

A l'exclusion du cas prévu à l'alinéa précédent, les remises de peine dont bénéficie le condamné à la faveur d'une grâce présidentielle sont considérées comme étant effectivement purgées et prises en considération pour le calcul du temps d'épreuve.

Art. 135. — Peut bénéficier de la libération conditionnelle, sans tenir compte du temps d'épreuve cité à l'article 134 ci-dessus, le détenu qui fournit aux autorités compétentes des indications ou renseignements de nature à prévenir des faits graves pouvant porter atteinte à la sécurité des établissements pénitentiaires, ou à permettre l'identification et l'arrestation de leurs auteurs ou de façon générale des criminels.

Art. 136. — Aucun détenu condamné ne peut être admis au bénéfice de la liberté conditionnelle s'il ne s'acquitte pas des frais de justice et des amendes ainsi que du montant des réparations civiles dont il serait condamné à moins qu'il ne produise un désistement de la partie civile.

Art. 137. — La libération conditionnelle peut être demandée personnellement par le détenu ou son représentant légal sur proposition du juge de l'application des peines ou du directeur de l'établissement pénitentiaire.

Art. 138. — La demande de libération conditionnelle est portée par le juge de l'application des peines devant la commission de l'application des peines qui statue conformément aux dispositions prévues par la présente loi.

Art. 139. — Lorsque la commission de l'application des peines est saisie des demandes de libération conditionnelle pour détenus mineurs, sa composition s'élargit au juge des mineurs en sa qualité de président de la commission de rééducation et du directeur du centre de rééducation et de réinsertion des mineurs.

Art. 140. — Le dossier de libération conditionnelle doit contenir un rapport circonstancié, établi par le directeur de l'établissement pénitentiaire ou par le directeur du centre de rééducation et de réinsertion des mineurs selon le cas, sur la conduite de l'intéressé et ses gages réels d'amendement.

Art. 141. — La décision de libération conditionnelle appartient au juge de l'application des peines, après avis de la commission de l'application des peines, lorsque le restant de la peine est égal ou inférieur à vingt quatre (24) mois.

Cette décision est immédiatement notifiée par le greffe judiciaire de l'établissement pénitentiaire au procureur général. Cette décision ne produit ses effets qu'après expiration des délais de recours.

Le procureur général peut introduire un recours contre cette décision devant la commission visée à l'article 143 de la présente loi dans les huit (8) jours de la notification de la décision.

Le recours contre la décision de libération conditionnelle auprès de cette commission a effet suspensif.

Ladite commission statue obligatoirement sur le recours introduit par le procureur général dans un délai de quarante cinq (45) jours à compter de la date de recours. Le silence de la commission durant ce délai équivaut à un rejet.

Art. 142. — La décision de libération conditionnelle appartient au ministre de la justice, garde des sceaux, lorsqu'il s'agit des condamnés dont le restant de la peine est supérieur à vingt quatre (24) mois dans les cas visés à l'article 135 de la présente loi.

Art. 143. — Il est créé, auprès du ministre de la justice, garde des sceaux, une commission de l'aménagement des peines, chargée de statuer sur les recours visés aux articles 133, 141 et 161 de la présente loi, ainsi que d'étudier et d'émettre un avis sur les demandes de libération conditionnelle relevant de la compétence du ministre de la justice, garde des sceaux, avant toute décision y afférente.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de ladite commission sont fixés par voie réglementaire.

Art. 144. — Avant de prendre la mesure de libération conditionnelle, le juge de l'application des peines ou le ministre de la justice, garde des sceaux, peut, selon le cas, demander l'avis du wali de la wilaya dans laquelle le condamné entend fixer sa résidence. Dans ce cas, le wali et les services de sécurité compétents sont avisés de la décision accordant la libération conditionnelle.

Art. 145. — En accordant la libération conditionnelle, le juge de l'application des peines ou le ministre de la justice, garde des sceaux, selon le cas, peut assortir sa décision d'obligations particulières ainsi que de mesures de contrôle et d'assistance.

Art. 146. — La durée de la libération conditionnelle d'un détenu est égale à la partie restant à subir au moment de sa libération, s'il s'agit d'une peine temporaire.

Elle est égale à cinq (5) ans lorsqu'il s'agit d'une condamnation à une peine perpétuelle.

A l'expiration desdits délais et si le cours de la libération conditionnelle n'est pas interrompu pour cause de révocation, le condamné est réputé avoir été libéré définitivement à la date de sa libération conditionnelle.

Art. 147. — En cas de nouvelle condamnation ou d'inobservations énoncées à l'article 145 de la présente loi, le juge de l'application des peines ou le ministre de la justice, garde des sceaux, selon le cas, peut révoquer la décision de liberté conditionnelle.

Dans le cas de la révocation, le condamné réintègre l'établissement pénitentiaire dans lequel il purgeait sa peine, sur simple notification de la décision de révocation du juge de l'application des peines. Le ministère public peut requérir la force publique pour l'exécution de cette décision.

La révocation de la libération conditionnelle entraîne, pour le condamné, l'obligation de purger le restant de la peine à laquelle il était condamné, déduction faite du temps passé sous le régime de la libération conditionnelle.

Art. 148. — Nonobstant les dispositions de l'article 134 de la présente loi, le condamné définitif peut, en vertu de la décision du ministre de la justice, garde des sceaux, être admis au bénéfice de la libération conditionnelle pour cause médicale s'il est atteint d'une maladie grave ou d'une infirmité permanente incompatible avec sa détention de nature à influencer négativement de manière continue et évolutive sur son état de santé physique et psychique.

Art. 149. — Le dossier de la libération conditionnelle pour cause médicale est formalisé par le juge de l'application des peines sur la base d'un rapport détaillé du médecin de l'établissement pénitentiaire. Il doit comporter un rapport d'expertise médical ou psychiatrique détaillé établi par trois (3) médecins spécialistes requis à cet effet.

Art. 150. — Le libéré conditionnel pour cause médicale peut être astreint aux mêmes conditions et mesures prévues à l'article 145 de la présente loi, si elles ne sont pas incompatibles avec son état de santé.

#### TITRE VII

##### DES DISPOSITIONS PARTICULIERES APPLICABLES AUX CONDAMNES A MORT

Art. 151. — Au sens de la présente loi, le détenu condamné à mort désigne :

1 — tout détenu ayant fait l'objet d'une décision de condamnation à mort ayant acquis un caractère définitif ;

2 — tout détenu condamné à cette peine par une décision non encore devenue définitive.

Art. 152. — Tout condamné à mort est transféré dans l'un des établissements pénitentiaires arrêté par décision du ministre de la justice, garde des sceaux, il est placé dans un quartier à sécurité renforcée.

Art. 153. — Tout condamné à mort est astreint au régime cellulaire de jour et de nuit.

Toutefois, il peut être placé en régime de détention en commun durant le jour avec des détenus de la même catégorie, sans que leur nombre ne puisse être ni inférieur à (3) trois ni supérieur à cinq (5), s'il a accompli un temps de cinq (5) ans d'emprisonnement individuel.

Art. 154. — Selon les conditions prévues par le règlement intérieur de l'établissement pénitentiaire, les condamnés à mort bénéficient d'un temps de repos et de promenade dans les quartiers qui leur sont réservés soit individuellement, soit ou en compagnie des autres co-détenus.

Art. 155. — L'exécution de la peine de mort ne peut avoir lieu qu'après le rejet du recours en grâce.

La peine de mort ne peut être également exécutée à l'encontre d'une femme enceinte ou allaitant un enfant âgé de moins de vingt quatre (24) mois ni à l'encontre d'un condamné gravement malade ou devenu dément.

En outre, l'exécution ne peut avoir lieu ni les jours de fêtes nationales et religieuses, ni le vendredi, ni durant le mois de Ramadhan.

Art. 156. — Le rejet du recours en grâce ne peut être notifié au condamné qu'au moment de l'exécution de la peine de mort.

Art. 157. — Les modalités d'application des dispositions du présent titre sont précisées par voie réglementaire.

#### TITRE VIII

##### DISPOSITIONS COMMUNES

Art. 158. — Il est créé des écoles spécialisées pour assurer la formation et le perfectionnement des personnels de l'administration pénitentiaire.

Leur organisation et leur fonctionnement sont déterminés par voie réglementaire.

Art. 159. — Le détenu qui fournit aux autorités des indications ou renseignements, tel que fixé à l'article 135 de la présente loi, peut être dispensé en tout ou en partie des conditions exigées pour bénéficier de l'un des régimes de rééducation et de réinsertion sociale prévus par la présente loi.

Art. 160. — Sauf incompatibilité, les détenus affectés à un emploi ou à des tâches bénéficient des dispositions de la législation en vigueur en matière de travail et de protection sociale.

Art. 161. — Lorsqu'il est porté à la connaissance du ministre de la justice, garde des sceaux, qu'une décision du juge de l'application des peines a été rendue en vertu des articles 129, 130 et 141 de la présente loi, et qui porte atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, il en saisit la commission de l'aménagement des peines dans un délai n'excédant pas trente (30) jours.

Au cas où la décision est annulée, le condamné bénéficiaire est reconduit au même établissement pénitentiaire pour y purger le restant de sa peine.



Art. 162. — A l'exception des tâches auxquelles les détenus sont affectés en vertu de l'article 81 de la présente loi, une rémunération est accordée au détenu pour tout travail fourni selon un barème arrêté conjointement par le ministre de la justice, garde des sceaux, et le ministre chargé du travail.

Art. 163. — Les certificats et attestations remis dans le cadre de la présente loi aux détenus ne doivent, en aucun cas, laisser apparaître qu'il ont été obtenus durant la détention.

Art. 164. — L'administration pénitentiaire peut conclure des conventions avec des organismes publics ou privés en vue d'améliorer la gestion des établissements pénitentiaires et de concrétiser les objectifs de rééducation et de réinsertion sociale des détenus.

#### TITRE IX

##### DISPOSITIONS PENALES

Art. 165. — Toute divulgation de secret professionnel par les personnels de l'administration pénitentiaire ou par toute autre personne concourant aux activités de rééducation et de réinsertion sociale des détenus est réprimée dans les conditions prévues par le code pénal.

Art. 166. — Est puni d'un emprisonnement de six (6) mois à trois (3) ans et d'une amende de 10.000 à 50.000 DA quiconque a, dans des conditions illégales, remis ou fait parvenir ou tenté de remettre ou de faire parvenir à un détenu, en quelque lieu que ce soit des sommes d'argent, des correspondances, des médicaments ou tout autre objet non autorisé.

Est punie des mêmes peines prévues à l'alinéa précédent toute personne qui, dans les mêmes conditions, les fait sortir ou tente de les faire sortir.

Si l'auteur appartient au personnel de l'administration pénitentiaire ou s'il s'agit d'une personne habilitée par ses fonctions à approcher les détenus, la peine sera d'un emprisonnement d'un (1) an à cinq (5) ans et d'une amende de 10.000 à 50.000 DA.

Art. 167. — Les personnels de l'administration pénitentiaire qui compromettent la santé des détenus, l'ordre ou la sécurité de l'établissement pénitentiaire, par négligence, imprudence ou inobservation des règlements, sont passibles d'un emprisonnement de deux (2) mois à deux (2) ans et d'une amende de 10.000 à 50.000 DA.

Art. 168. — Est puni d'un emprisonnement de deux (2) mois à deux (2) ans, et d'une amende de 5000 DA à 20.000 DA, quiconque publie ou participe à la publication d'indications ou de documents relatifs à l'exécution de la peine de mort, autres que le procès-verbal et le communiqué émanant du ministère de la justice.

Encourent les mêmes peines prévues à l'alinéa précédent ceux qui auront, avant que le procès-verbal d'exécution n'ait été affiché ou que le décret de grâce n'ait été notifié au condamné à mort et transcrit sur minute du jugement de condamnation, divulgué ou publié par quelque moyen que ce soit, une information relative à la décision du président de la République.

Art. 169. — Tout détenu bénéficiant de l'une des mesures prévues aux articles 56, 100, 104, 110, 129 et 130 de la présente loi, qui ne réintègre pas l'établissement pénitentiaire, dans les délais qui lui sont impartis est considéré en état d'évasion et puni des peines prévues par le code pénal.

Art. 170. — Sans préjudice de l'application des peines plus graves dûment énoncées, toute personne qui a introduit ou tenté d'introduire des stupéfiants, des produits psychotropes, armes ou munitions dans l'établissement pénitentiaire, est punie d'un emprisonnement de trois (3) ans à cinq (5) ans et d'une amende de 10.000 à 50.000 DA.

Si l'auteur appartient au personnel de l'établissement pénitentiaire ou s'il s'agit d'une personne habilitée de par sa fonction à approcher les détenus, la peine sera d'un emprisonnement de cinq (5) ans à sept (7) ans et d'une amende de 50.000 à 100.000 DA.

#### TITRE X

##### DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES

Art. 171. — Les directeurs et les officiers de l'administration pénitentiaire exercent les prérogatives de police judiciaire en matière d'infractions commises à l'intérieur ou à l'extérieur des établissements pénitentiaires à l'occasion de la mise en œuvre de l'un des régimes de détention prévus par la présente loi.

Art. 172. — Sans préjudice des dispositions du code de justice militaire, toutes les dispositions contraires à la présente loi sont abrogées notamment l'ordonnance n° 72-02 du 10 février 1972 portant code de l'organisation pénitentiaire et la rééducation des détenus.

Art. 173. — A titre transitoire, les textes pris en application de l'ordonnance n° 72-02 du 10 février 1972, demeurent en vigueur jusqu'à la promulgation des textes d'application de la présente loi.

Art. 174. — La présente loi sera publiée au *Journal officiel* de la République algérienne démocratique et populaire.

Fait à Alger, le 27 Dhou El Hidja 1425 correspondant au 6 février 2005.

Abdelaziz BOUTEFLIKA.



## ANNEXE 19 : LE PROJET JUSTICE II EN ALGERIE

Le *consortium* qui a remporté l'appel d'offres d'EuropeAid comprend des sociétés privées, des organismes publics et une association.

### Profil du *consortium* responsable de la gestion du projet

**Chef de file : SOFRECO (FR).** Société privée spécialisée dans l'assistance technique au développement économique et social. La société comprend une division technique (infrastructures, industries, mines et énergie ; développement durable) et une division institutionnelle (bonne gouvernance ; développement humain).

**Centre d'Etudes Juridiques et de Formation spécialisées de Catalogne (ES).** Organisme autonome administratif rattaché au département de la Justice de Catalogne, et chargé de l'organisation de la formation des personnels du ministère, et de conduire des recherches en matière d'exécution des peines et de criminologie.

**DMI Associates (FR).** Société privée spécialisée dans le conseil en matière de développement économique, réforme des systèmes judiciaires et renforcement des capacités institutionnelles.

**Ecole nationale d'Administration pénitentiaire (FR).** Etablissement public administratif rattaché au ministère de la Justice français, relevant de la direction de l'Administration pénitentiaire, et chargé de la formation initiale et continue des personnels pénitentiaires. Elle conduit des activités de recherche et de coopération internationale.

**FIIAPP, Fédération internationale et pour l'Amérique latine d'Administration et de Politiques publiques (ES).** Fondation du gouvernement espagnol, dédiée à la coopération internationale à destination des administrations publiques des pays en développement.

**GEPSA (FR).** Entreprise privée, filiale de Cofely (filiale de la branche Energie services de GDF Suez), sous-traitante de l'administration pénitentiaire à qui elle fournit des services pour les établissements pénitentiaires : maintenance des locaux, restauration, formation professionnelle et emploi des détenus.

**PRSF, Prisonniers sans Frontières (FR).** Association française dont le but est d'améliorer concrètement les conditions de détention, en intervenant dans les établissements pénitentiaires de sept Etats d'Afrique de l'Ouest grâce à son réseau de bénévoles.

### Composantes du Projet

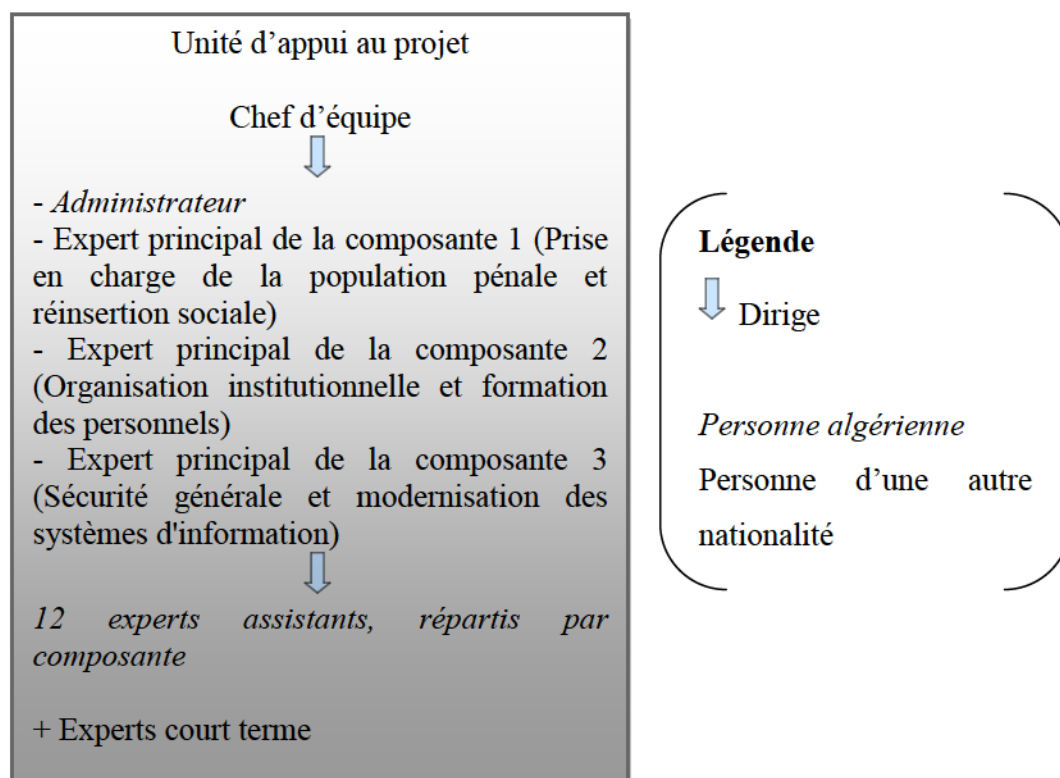
Le projet comprend trois composantes :

Composante 1 : Prise en charge de la population pénale et réinsertion sociale

Composante 2 : Organisation institutionnelle et formation des personnels

Composante 3 : Sécurité générale et modernisation des systèmes d'information

## Composition de l'UAP



## Profil professionnel des membres de l'UAP

**Chef d'équipe** : Ancien surveillant puis directeur d'établissement pénitentiaire, avec une expérience à la direction de l'administration pénitentiaire, ayant déjà exercé des fonctions d'expertise sur des projets menés par des ONG.

**Chef d'équipe suivant** : Ancien directeur d'établissement pénitentiaire, avec une expérience à la direction régionale de l'administration pénitentiaire, expert auprès du Conseil de l'Europe.

**Administrateur** : Expert-comptable, ancien directeur financier dans de grandes entreprises algériennes, expert long terme pour des projets de développement depuis les années 1980. C'est sa seconde participation à un projet européen.

**Expert principal de la composante 1** : Docteur en droit et magistrat (juge d'instruction puis procureur).

**Expert principal de la composante 2** : Assistant social, ancien directeur de la réinsertion pénitentiaire dans un établissement, puis directeur de prison. Spécialiste de la formation pénitentiaire. Expérience d'expert court terme pour des projets européens.

**Expert principal de la composante 3 :** Informaticien, consultant pour les administrations et les entreprises privées travaillant dans le domaine de la sécurité.

**Experts assistants de la composante 1 :**

- Docteur en phytopathologie, expert agronome. (son rôle est de développer les exploitations agricoles que possède l'ONTE)
- Ancien haut fonctionnaire chargé des ressources humaines et de la formation dans divers ministères algériens, notamment au ministère de la Formation professionnelle et du travail.

**Experts assistants de la composante 2 :**

- Diplômé de sciences économiques, enseignant à l'université, spécialiste du management dans l'administration publique.
- Médecin ayant travaillé dans des structures publiques de santé et disposant d'une expérience de coopération avec la médecine pénitentiaire.
- Psychologue, Professeur à l'université.
- Avocat et enseignant à l'université.
- Avocat, ancien expert long terme dans le cadre d'un projet PNUD en Algérie. Expérience en formation de formateurs, grande expérience de militantisme associatif. Expert court terme et consultant.

**Experts assistants de la composante 3 :**

- Militaire à la retraite, expérience de direction dans l'administration publique et de formation auprès de l'armée.
- Informaticien
- Informaticien





## ANNEXE 20 : PROJET DE SOUTIEN A LA REFORME PENITENTIAIRE AU KIRGHIZSTAN

### 1. « Support to prison reform in the Kyrgyz Republic »

Projet financé par l'UE<sup>1689</sup>, la Suède et les Etats-Unis et mis en œuvre par l'ONUDC

## SUPPORT TO PRISON REFORM IN THE KYRGYZ REPUBLIC



Project financed by the EU, USA and Sweden

Project implemented by UNODC

### Facts & Figures

<b>Objective:</b>	To assist the Kyrgyz Government to reform its penitentiary system
<b>Duration:</b>	December 2009 - June 2013
<b>Budget:</b>	€ 2,777,777
<b>Funded by:</b>	European Union (€ 2,500,000), Sweden (€ 140,000), United States of America (\$68,900)
<b>Partners:</b>	State Service for the Execution of Punishments under the Government of the Kyrgyz Republic
<b>Executing agency:</b>	United Nations Office on Drugs and Crime - Programme Office in Kyrgyzstan

Source : Site internet *UNODC* > Central Asia > Prison Reform [accédé le 6 mars 2013]

<sup>1689</sup> ICD, « Support to Prison Reform in the Kyrgyz Republic », 2010-2012

EuropeAid

### EC Partners

United Nations Office  
on Drugs and Crime  
(UNODC)

Service of Execution of  
Penalties of the Kyrgyz  
Republic

### Facts and Figures

- EC contribution: €2,5 million (90% of the total)
- Duration: 2009 - 2012
- Beneficiaries: 2 500 staff of the prison system and all prisoners (9 698 in 2011)



EUROPEAN  
COMMISSION

## Governance and institutional reform

### Supporting prison reform in Kyrgyzstan

*"This project is very well-timed and consistent with the national priorities in terms of ensuring stability, public security, protection and creation of the efficient prison system."*

Sheyshenbek Baizakov, Head of the  
State Service of Execution of Penalties



### Context

The prison system of Kyrgyzstan faces many challenges, among them very poor material conditions, serious difficulties to separate and control the prison population, acute overcrowding, breakdown of prison industries and lack of prison staff training. Poor pay and dangerous working conditions make it hard to attract qualified staff to the service. Provision of adequate healthcare in prisons is a serious challenge, and cases of tuberculosis among prisoners are 40 times higher than in the general population.

### Objectives

- Improving institutional capacity of the prison administration to manage prisons effectively, in line with UN standards and norms.
- Achieving a healthier working and living environment in prisons, contributing to the prevention of disease and the promotion of mental and physical health.

### Impact

- Legislation on prison reform and alternatives to imprisonment revised and Prison Reform Strategy and Policy for 2011-2015 drafted.
- Development of prison staff training programme, which will include, courses on prison leadership, strategic planning training, working with prisoners with special needs, and working with prisoners with a life sentence.
- Completed needs assessment report for the upgrading of sanitary and heating facilities in 4 prisons with total capacity of 6 864 prisoners.
- Organising vocational training for approximately 15 prisoners in each of the selected prisons on plumbing, electricians' skills, decorating etc.

For more information:

<http://www.unodc.org/centralasia/en/prison-reform.html>



## 2. Appel à propositions d'EuropeAid à destination des ONG

Page suivante : Extrait de l'appel à propositions publié sur le site internet d'EuropeAid.

ICD, « Supporting Prison Reform in the Kyrgyz Republic » au Kirghizstan, Appel à propositions aux ONG, 2012-2014, pour un montant total de 400 000€. Ref : EuropeAid/132087/L/ACT/KG.

Cet appel vient en complément du projet présenté en 1., visant à soutenir le gouvernement dans la définition d'une stratégie pénitentiaire et le renforcement des capacités institutionnelles, et à rénover des bâtiments.

Source : « Guidelines for applicants », Site internet *EuropeAid*, Appels à propositions et appels d'offres, Ref : EuropeAid/132087/L/ACT/KG.



**Contracting Authority:  
Delegation of the European Union  
to the Kyrgyz Republic**

**Supporting Prison Reform in the Kyrgyz Republic**

**Guidelines  
for grant applicants**

**BGUE-B2007-19.100200-C1-AIDCO**

**Reference: EuropeAid/132-087/L/ACT/KG**

**Deadline for submission of proposals: 28 October 2011, 17:00 Bishkek  
time**

## 1. SUPPORTING PRISON REFORM

### 1.1 BACKGROUND

Prisons in Kyrgyzstan are in a desperate condition. Insufficient nutrition, overcrowding, spread of infectious diseases are problems that are commonplace in Kyrgyz prisons.

There is hardly any budget available for maintenance of prisons. During the Soviet period the prisons were profitable, since they produced goods with free labour. There is a common lack of awareness of the fact the maintenance of prisons is costly and that reducing the number of prisoners would reduce costs.

Unless a series of serious measures is taken, the situation may easily exacerbate. Although there is awareness of this threatening situation and the Kyrgyz government has been trying to address it, it is unlikely, despite of strong political will among key persons, that the Kyrgyz Republic can achieve a radical reform on its own. Involvement of international organisations and outside support is vital for the attempts to succeed.

In order to improve the situation the EU signed an agreement with UNODC on 18 December 2009 for the implementation of 3-years-long project to support prison reform in the Kyrgyz Republic. The purpose of this project is to support the Kyrgyz Government in policy formulation and design, in institutional capacity building and in improvement of sanitary premises in the designated prisons.

In order to complement the implementation of the above-mentioned project, the EU Delegation launches Call for proposal for NGOs to seek proposals which would support the implementation of humanised criminal code in the Kyrgyz Republic.

### 1.2 OBJECTIVES OF THE PROGRAMME AND PRIORITY ISSUES

The global objective of this Call for Proposals is to contribute to strengthening rule of law in the Kyrgyz Republic in particular prison reform.

The specific objective (s) of this Call for Proposals is to support the implementation of humanised criminal code in the Kyrgyz Republic.

### 1.3 FINANCIAL ALLOCATION PROVIDED BY THE CONTRACTING AUTHORITY

The overall indicative amount made available under this Call for Proposals is EUR 400,000.00. The Contracting Authority reserves the right not to award all available funds.

#### Size of grants

Any grant requested under this Call for Proposals must fall between the following minimum and maximum amounts:

- minimum amount: EUR 100,000.00
- maximum amount: EUR 200,000.00

Any grant requested under this Call for Proposals must fall between the following minimum and maximum percentages of total eligible costs of the action:



- Minimum percentage: 50 % of the total estimated eligible costs of the action.
- Maximum percentage: 100% of the total eligible costs of the action (see also Section 2.1.4).

Any grant requested under this Call for Proposal must further be limited to 100% of the estimated total accepted costs<sup>1</sup>.

The balance (i.e. the difference between the total cost of the action and the amount requested from the Contracting Authority) must be financed from the applicant's or partners' own resources, or from sources other than the European Union budget or the European Development Fund<sup>2</sup>.

The grant may cover the entire eligible costs of the action if this is deemed essential to carry it out. If that is the case, the applicant must justify full financing in Section 2.1 of Part B of the grant application form. In the case full financing is granted, the second percentage laid down above (relating to the estimated total accepted costs) will not apply.

[...]

### **2.1.3 Eligible actions: actions for which an application may be made**

#### Definition:

An action (or project) is composed of a set of activities.

#### Duration

The planned duration of an action may not be lower than 12 months nor exceed 18 months.

#### Sectors or themes

All proposed projects have to be in line with the priority identified in 1.2 and focus on the types of action specified below.

#### Location

Actions must take place in Kyrgyzstan.

#### Types of action

Actions in the priority areas specified in section 1.2 may be financed under this call. These actions include but are not limited to:

- Income generating activities in prisons
- Social support of prisoners before and after release;
- Legal aid to prisoners

#### Types of activity

Projects should be self-contained operations indicating a coherent set of activities with clearly defined operational objectives, target groups and planned, tangible outcomes, within a limited timeframe. Activities should be designed to meet the specific needs of the target groups identified by the project.

The following types of indicative activities addressing the priority themes specified in section 1.2 are eligible:

- Training/capacity building;
- Awareness campaigns ;
- Lobbying actions;
- Advocacy actions to increase the awareness of institutions on human rights promotion and respect;
- Drafting of policy or legislation recommendations by civil society representatives as part of a Working Group in the law-making institutions;
- Publication of manuals, leaflets on best practices related to the priority themes;
- Promoting innovative approaches in addressing human rights issues, e.g. following best practices of other countries;
- Facilitating dialogue, consultation and discussion between different stakeholders;
- Organisation of conferences, workshops and seminars. However, conferences can only be funded if they form part of a wider range of activities to be implemented in the lifetime of the project. For these purposes, preparatory activities for a conference and the publication of the proceedings of a conference do not, in themselves, constitute such “wider activities”.
- Opinion surveys and analytical papers if they form part of a wider range of activities.

Please note that this list is not exhaustive and appropriate activities that are not mentioned above will also be considered for support.

[...]

A l’issue de l’appel à propositions, une subvention a été attribuée aux ONG suivantes :

- Stichting AIDS, Foundation East-West (Pays-Bas)

Projet : Bridge : Social support of prisoners before and after release.

Lieu : Kirghizstan, spécialement la région de Tchou et la ville de Bichkek

Durée : 18 mois

Subvention : 200 000€ (l’UE finance 80,11% des coûts du projet)

- Institute for International Cooperation of the German Adult Education Association (dvv international – IIZ/DVV)

Projet : CHANCE. Adult Education in Penitentiary System : a chance for a better future.

Lieu : Kirghizstan, région de Tchou

Durée : 15 mois

Subvention : 199 953€ (l’UE finance 100% des coûts du projet)

Source : « Grants awarded », Site internet *EuropeAid*, Appels à propositions et appels d’offres, Ref : EuropeAid/132087/L/ACT/KG.





## **ANNEXE 21 : CADRE LOGIQUE DU PROJET PACDET II AU CAMEROUN**

(v. page suivante)

FED, « Assistance technique au programme d'amélioration des conditions de détention et de respect des droits de l'homme – Phase II (PACDET II) » au Cameroun, 2007-2011, pour un montant de 8M€. Ref : EuropeAid/123654/D/SER/CM

Source : Convention de financement entre la Commission européenne et la République du Cameroun, n°9552/CM, 2006, annexe 1, pp.13-14

**ANNEXE 1**  
**PROGRAMME D'AMELIORATION DES CONDITIONS DE DETENTION ET RESPECT DES DROITS DE L'HOMME – PHASE II.**

<i>Logique d'intervention</i>	<i>Indicateurs objectivement vérifiables</i>	<i>Sources de vérification</i>	<i>Hypothèses</i>
<p><b>Objectif global:</b></p> <p>Les droits de la personne sont respectés dans les prisons au Cameroun et durant les différentes phases de la procédure pénale.</p>			
<p><b>Objectif spécifique:</b></p> <p>Réduire les dysfonctionnements et les abus liés à la détention..</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le Code Pénal est modernisé et les dispositions du NCPP sont respectées et appliquées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projets ou propositions de loi adoptées par l'Assemblée nationale et leur décret d'application</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les réformes législatives et réglementaires sont adoptées et les instruments internationaux pertinents sont signés et ratifiés.</li> </ul>
<p><b>Résultat 1:</b></p> <p>Le fonctionnement des institutions judiciaires et carcérales est amélioré dans la zone du projet.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Au moins 8000 détenus bénéficient d'une assistance judiciaire</li> <li>- Augmentation du nombre de détenus dont la détention préventive est inférieure à six mois.</li> <li>- La réforme du régime légal d'assistance judiciaire est adoptée et mise en œuvre</li> <li>- Les dispositions sur les peines alternatives sont introduites dans le Code Pénal</li> <li>- Nombre de formations organisées.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rapports d'activités du projet.</li> <li>- Budget annuel des 10 PC</li> <li>- Bases de données carcérales.</li> <li>- Code pénal et Code de Procédure Pénale</li> <li>- Rapports des Parquets</li> <li>- Budget annuel du MINUSTICE</li> <li>- Budget annuel de la Direction Générale de l'Administration Pénitentiaire</li> <li>- Rapports des ONGs intervenant dans les 10 PC.</li> <li>- Procès-verbaux de réception des travaux de réhabilitation</li> <li>- Signature et ratification du protocole additionnel à la CAT.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La part du budget consacré aux dépenses d'investissement et de fonctionnement des institutions judiciaires et pénitentiaires augmente.</li> </ul>
<p><b>Résultat 2:</b></p> <p>Les conditions de détention sont améliorées dans les 10 prisons centrales (PC) de la zone du projet.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Augmentation du pourcentage annuel du budget alimentaire dans chaque des 10 PC</li> <li>- Augmentation annuelle du pourcentage des revenus générés dans le budget de chaque des 10 PC</li> <li>- Nombre de détenus pris efficacement en charge dans les infirmeries et diminution du nombre de décès</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'Etat respecte ses engagements financiers en libérant dans les délais requis le montant des crédits destinés à la réhabilitation des institutions pénitentiaires.</li> </ul>

<p><b>Activités:</b></p> <p>1.1 Appuyer la mise en œuvre du NCPP (i)appuyer l'élaboration d'une stratégie d'information, de sensibilisation, de communication et de formation ; (ii) appuyer l'information, la sensibilisation et la vulgarisation du NCPP ; (iii) appuyer la formation au NCPP</p> <p>1.2 Appuyer la réflexion sur les réformes judiciaires et leur mise en œuvre (i)appuyer la réflexion sur la réforme de l'assistance judiciaire et sa mise en œuvre (ii) appuyer la réflexion sur les peines alternatives et leur mise en œuvre</p> <p>1.3 Améliorer le fonctionnement des institutions judiciaires et pénitentiaires</p> <p>1.4 Appuyer la formulation et la mise en œuvre d'un programme de formation continue et de post-formation pour le personnel des institutions judiciaires et pour le personnel des institutions pénitentiaires</p> <p>1.5 Apporter une assistance judiciaire aux détenus (notamment prévenir) dans les lieux de détention, et sensibiliser et informer les détenus sur leurs droits.</p> <p><b>Activités:</b></p> <p>2.1 Appuyer l'amélioration de l'alimentation des détenus (i) établir des normes nationales nutritionnelles minimales ;(ii) planifier l'alimentation du budget minimal alimentaire) ; (iii) appuyer l'optimisation et la gestion transparente des budgets ; (iv) créer des activités génératrices de revenus.</p> <p>2.2 Appuyer la prévention des maladies et la prise en charge des maladies appuyer la mise en œuvre d'un programme (i) d'aménagement et d'équipement des infrastructures médicales (ii) de dotation et de gestion des médicaments (iii) de mise aux normes des infrastructures d'assainissement des prisons</p> <p>2.3 Appuyer la mise en œuvre d'un programme d'aménagement et d'équipement des infrastructures à vocation sociale et de certains quartiers pénitentiaires dans les prisons centrales</p> <p>2.4 Promouvoir la réinsertion sociale des détenus pour réduire les cas de récidive : activités éducatives, socioculturelles et sportives ; activités génératrices de revenus ; resocialisation des détenus ; formation professionnelle ; programme d'alphabétisation</p> <p>2.5 Améliorer le fonctionnement des institutions pénitentiaires. Renforcement institutionnel (i) des D.P.A.P (ii) de l'IGSP (iii) informatisation des institutions pénitentiaires et réadmission régulière de la banque de données carcérales (iv) équipement des TPC.</p> <p>2.6 Renforcer le système de contrôle et de suivi des conditions de détention préventive à travers une action de plaidoyer conduite par l'AT</p>	<p><b>Coûts:</b></p> <p>Voir budget mentionné dans les DTA</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les ministères techniques compétents mettent à disposition les personnels nécessaires</li> <li>- Les normes nutritionnelles nationales sont adoptées par le gouvernement</li> <li>- Les normes sanitaires nationales sont adoptées par le gouvernement</li> <li>- Les concessions (terrains, bâtiments) sont octroyés par l'Etat</li> <li>- Les ministères techniques compétents mettent à disposition les personnels nécessaires</li> <li>- Les nominations des personnels nécessaires sont effectives</li> </ul>
---	--	---





## ANNEXE 22 : CADRE LOGIQUE D'UN PROJET PHARE EN BULGARIE

(v. page suivante)

PHARE, « Streamlining the Penitentiary System » en Bulgarie, 2005-2007, pour un montant de 7,8M€ dont 1,6M€ consacrés à des jumelages.

Source : Commission européenne, *Standard Project Fiche*, « Streamlining the Penitentiary System in Bulgaria », révisée en mai 2006, annexe 1, pp.17-27.

**Annex 1.** **PHARE Log Frame**

LOGFRAME PLANNING MATRIX FOR Project			
<b>Streamlining the Penitentiary System in Bulgaria</b>			
	Programme name and number PHARE 2004 – 2006	04.xx	
	Contracting period (Year 1) expires: 30 November 2006	Execution of contracts period (Year 1) expires: 30 November 2007	
	Contracting period (Year 2) expires: 30 November 2007	Execution of contracts period (Year 2) expires: 30 November 2008	
	Contracting period (Year 3) expires: 30 November 2008	End of execution of contract period (Year 3) expires: 30 November 2009	
	Total budget Year 1: 1 795 000 €	PHARE budget Year 1: 1 795 000 €	
	Total budget Year 2: 2 800 000 €	PHARE budget Year 2: 2 100 000 €	
	Total budget Year 3: 3 200 000 €	PHARE budget Year 3: 2 400 000 €	

Overall objectives	Objectively verifiable indicators	Sources of Verification
≠ To contribute to the preparation process of Bulgaria for membership in the European Union regarding the political criteria and the ability to assume the forthcoming obligations	≠ Level of meeting the EU accession criteria increased /complex/ ≠ Judicial system strengthened /complex/	≠ Accession Partnership ≠ Regular Report on Bulgaria's Progress towards EU Accession
≠ To contribute to the successful reform of the Bulgarian Judiciary and to the combatting crime	≠ Pre-conditions for decreasing crime provided /complex/	



Project purpose	Objectively verifiable indicators	Sources of Verification	Assumptions
Constructive and flexible law enforcement and execution of penalties within the Bulgarian judicial system	<ul style="list-style-type: none"> <li>≠ Regulations updated / newly elaborated /presence/</li> <li>≠ Reform of the judiciary in the sphere of execution of penalties accelerated /complex/</li> <li>≠ Judicial capacity strengthened /complex/</li> <li>≠ Respect and protection of civil rights raised /complex/</li> <li>≠ Probation measures established /practice/</li> <li>≠ Penitentiary system work process modernized /practice/</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>≠ Legal framework</li> <li>≠ Progress reports on the Bulgarian Judiciary</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>≠ Commitment for continuing the reform in the Judiciary</li> <li>≠ Successful accomplishment of project activities</li> </ul>

Results	Objectively verifiable indicators	Sources of Verification	Assumptions
Results All Years	OV1 All Years	≠ Project contracts	≠ Good project management
Results Year 1	OV1 Year 1	≠ Project reports	≠ Willingness and active interest of the participants
<b>Component 1.</b> TWINNING - Strengthening the penitentiary system in Bulgaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>≠ Set of information /presence/</li> <li>≠ Prepared drafts of legal regulations /presence/</li> <li>≠ Effectively functioning penitentiary bodies /presence/</li> <li>≠ Developed curricula for initial and on-the-job training of penitentiary system and related staff /presence/</li> </ul>	≠ Project documents	≠ Cooperation and team work of the different parties
<b>SUB-PROJECT 1. Elaboration of human resources strategy for the penitentiary system in Bulgaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>≠ Penitentiary staff trained /number/</li> </ul>	≠ Draft regulations	
≠ Strategy for the human resources working in the penitentiary system elaborated.			
<b>SUB-PROJECT 2. Development of the social work in places for deprivation of liberty</b>			
≠ Effective practices for social work towards adaptation and re-socialisation of persons deprived of liberty			

<p>introduced in the penitentiary system in accordance with the EU standards.</p> <p><b>SUB-PROJECT 3. Improvement of work with drug- and alcohol-dependant persons deprived of liberty</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>≠ Effective practices for work and treatment of drug- and alcohol-dependent persons deprived of liberty introduced in the penitentiary system in accordance with the EU standards.</li> </ul> <p><b>SUB-PROJECT 4. Organisation of vocational training in places for deprivation of liberty</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>≠ Effective practices for vocational training of persons deprived of liberty introduced in the penitentiary system in accordance with the EU standards.</li> </ul>			
<p><b>Component 2. TWINNING</b> - Establishing a probation system in Bulgaria</p> <p><b>SUB-PROJECT 1. Providing a legal basis on establishment of probation system in Bulgaria and its functioning in line with European standards</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>≠ Foreign legislation in the field of probation studied</li> <li>≠ Positions of different task forces accepted</li> <li>≠ A legal ground for functioning of probation system in Bulgaria built in line with European standards</li> </ul> <p><b>SUB-PROJECT 2. Establishment of a system of state probation bodies in Bulgaria in line with European best practices</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>≠ A large set of information on the Bulgarian and European practices in the sphere of probation gathered</li> <li>≠ Probation structures on local, regional and central level built</li> <li>≠ Methods of work in the framework of probation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>≠ Set of information /presence/</li> <li>≠ Prepared drafts of legal regulations /presence/</li> <li>≠ Probation bodies functioning /presence/</li> <li>≠ Developed curricula for initial and on-the-job training of probation system and related staff /presence/</li> <li>≠ Probation system staff trained /number/</li> <li>≠ Public openness regarding the probation procedures /percent/</li> </ul>		

<p>system prepared</p> <p>≠ Scheme for re/socialization of probation persons developed</p> <p>≠ Public tolerance regarding the probation persons achieved</p> <p><b>SUB-PROJECT 3. Recruitment and training of staff in the probation system</b></p> <p>≠ Developed system for initial and on-the-job training of probation system and related staff</p> <p>≠ Probation system and related staff trained</p> <p><b>Component 3. TECHNICAL ASSISTANCE</b> – Assessment of equipment needs of penitentiary system in Bulgaria</p> <p>≠ A comprehensive gaps and needs analysis and identification of the indispensable equipment for ensuring the high level of work of the penitentiary bodies in accordance with the EU standards.</p> <p>Results Year 2</p> <p><b>Component 4. INVESTMENT</b> – Equipment support to the penitentiary system in Bulgaria</p> <p><b>SUB-PROJECT 1. IT and office equipment for the penitentiary system</b></p> <p>≠ Effective computerized work of the penitentiary bodies in accordance with the EU standards.</p> <p>Results Year 3</p> <p><b>SUB-PROJECT 2. Technical equipment for the</b></p>	<p>≠ Documents elaborated and adopted /presence/</p> <p>≠ “Training of trainers” conducted /number/</p> <p>OVI Year 2</p> <p>≠ Equipment purchased and put in operation /presence/</p> <p>OVI Year 3</p> <p>≠ Modern technics provided</p>		
--	--	--	--



<p><b>penitentiary system</b></p> <p># Technically provisioned socio-educative-curative work with persons deprived of liberty in the penitentiary system in accordance with the EU standards.</p>	<p><b>/presence</b></p> <p># Establishment of an effective data collection system</p> <p># Identified data input staff at establishment and directorate level</p> <p># Collation of data on a ongoing basis to inform the service policy on :-</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Population Numbers (Individual Establishment)</li> <li>&gt; Staffing Figures and Grades</li> <li>&gt; Incidents ( Acts of Prisoner Indiscipline)</li> <li>&gt; Suicides</li> <li>&gt; Number of prisoners attending education</li> <li>&gt; Number of Prisoners attending work</li> <li>&gt; Number of prisoners unemployed</li> <li>&gt; Number of prisoners gaining qualifications and in what subjects</li> </ul> <p># Establishment of a communications system that would inform staff of ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Service Direction and Vision</li> <li>&gt; Changes to legislation</li> <li>&gt; Changes to Senior Staff</li> <li>&gt; Advertise employment vacancies</li> </ul> <p># Deployment of metal detectors leading to</p>		
---	--	--	--

	<ul style="list-style-type: none"> <li># Increased number of finds</li> <li># Increased number of arrests</li> <li># Reduction of incidents in areas where video surveillance is deployed</li> <li># Improved social and educational functioning of offenders including reduced re-offending, increase in number of offenders with educational or vocational skills, and increase in number of offenders gaining and keeping employment.</li> <li># Decrease in number of offenders with measured criminogenic needs including substance mis-use.</li> <li># Decrease in risk and incidents of risk to staff.</li> <li># Improved skills of staff in socio-educational work. Improved productivity (number of hours) and value of community service work for society.</li> </ul>		
--	--	--	--

Activities	Means	Assumptions
Activities Year 1	Means Year 1	# Access to information provided
<b>Component 1.</b> TWINNING – Strengthening the penitentiary system in Bulgaria	# Selection of Twinning partner including TRA and other experts	# Good organization
<b>SUB-PROJECT 1. Elaboration of human resources strategy for the penitentiary system</b>	# Elaboration of Twinning Contract	# Active work of true professionals
	# Working meetings between	# Office premises availability

<p><u>Activity 1.1:</u> Analysis of the current human resources system in the penitentiary system.</p> <p><u>Activity 1.2:</u> Study of the stress-generating factors in the respective professional groups.</p> <p><u>Activity 1.3:</u> Recommendations for improvement in line with the EU practices regarding identification of risk-generating factors and risk management in the professional activities.</p> <p><u>Activity 1.4:</u> Preparation of programmes for prevention of stress and professional failures.</p> <p><u>Activity 1.5:</u> Development of materials and methods for recruitment in the penitentiary system.</p> <p><u>Activity 1.6:</u> Preparation of an unified strategy for human resources in the penitentiary system and eventual legal proposals.</p> <p><u>Activity 1.7:</u> Training of staff in accordance with the new programmes and strategy.</p> <p><b>SUB-PROJECT 2. Development of the social work in places for deprivation of liberty</b></p> <p><u>Activity 2.1:</u> Study of the best EU practices for work towards assessment of risk, adaptation and re-socialisation of persons deprived of liberty.</p> <p><u>Activity 2.2:</u> Elaboration of programmes for adaptation and re-socialisation of persons deprived of liberty.</p> <p><u>Activity 2.3:</u> Development of new criteria, instrumentation and design of psycho-diagnostic examination of persons deprived of liberty.</p> <p><u>Activity 2.4:</u> Training of staff in accordance with the new programmes.</p> <p><b>SUB-PROJECT 3. Improvement of work with drug- and alcohol-dependant persons deprived of liberty</b></p> <p><u>Activity 3.1:</u> Study of the best EU practices for work with drug- and alcohol-dependant persons deprived of</p>	<p>Bulgarian and EU short-term experts</p> <p>#Seminars for staff training</p> <p>#Study visits in EU Member States</p> <p>#Study visits in Bulgaria</p> <p>#Determination of tasks, responsibilities and members</p>	
---	---	--



<p>liberty.</p> <p><u>Activity 3.2:</u> Development of a concept for work with drug- and alcohol-dependant persons deprived of liberty.</p> <p><u>Activity 3.3:</u> Development of a methodology and programmes for medical treatment of drug- and alcohol-dependant persons deprived of liberty.</p> <p><u>Activity 3.4:</u> Preparation of programmes for efficient, systematic measures and social care for drug- and alcohol-dependants during the imprisonment.</p> <p><u>Activity 3.5:</u> Set up of multidisciplinary teams and network of specialists to work with drug- and alcohol-dependant persons deprived of liberty in post-penitentiary period.</p> <p><u>Activity 3.6:</u> Training of staff of places for deprivation of liberty and other specialists for work with drug- and alcohol-dependant persons deprived of liberty during penitentiary and post-penitentiary period.</p> <p><b>SUB-PROJECT 4. Organisation of vocational training in places for deprivation of liberty</b></p> <p><u>Activity 4.1:</u> Study of the best EU practices for vocational training in places for deprivation of liberty.</p> <p><u>Activity 4.2:</u> Elaboration of a report and evaluation of the socio-educative programmes developed in places for deprivation of liberty in Bulgaria.</p> <p><u>Activity 4.3:</u> Drawing up individualized socio-educative programmes for various categories of persons deprived of liberty.</p> <p><u>Activity 4.4:</u> Specialized training of trainers – staff of places for deprivation of liberty who execute socio-educative functions.</p> <p><b>Component 2. TWINNING</b> - Establishing a probation system in Bulgaria</p>	<p>≠ Selection of Twinning partner including TRA and other experts</p>		
---	--	--	--

<p><b>SUB-PROJECT 1. Providing a legal basis on establishment of probation system in Bulgaria and its functioning in line with European standards</b></p> <p><u>Activity 1.1:</u> Researching and studying the foreign legislation in the field of probation</p> <p><u>Activity 1.2:</u> Conducting a forum on legislative and practical issues of probation and its application in Bulgaria</p> <p><u>Activity 1.3:</u> Preparing of legal amending and supplementing and/or new acts in the sphere of execution of penalties and probation</p> <p><b>SUB-PROJECT 2. Establishment of a system of state probation bodies in Bulgaria in line with European best practices</b></p> <p><u>Activity 2.1:</u> Researching and studying the Bulgarian experience in the sphere of probation</p> <p><u>Activity 2.2:</u> Researching and studying the foreign experience in the sphere of probation</p> <p><u>Activity 2.3:</u> Elaboration of an organizational structure and staff schedule regarding the probation system</p> <p><u>Activity 2.4:</u> Developing a scheme for mutual cooperation between probation system and related staff</p> <p><u>Activity 2.5:</u> Building a positive public attitude regarding the implementation of probation measures</p> <p><b>SUB-PROJECT 3. Recruitment and training of staff in the probation system</b></p> <p><u>Activity 3.1:</u> Developing of materials and methods for recruitment of probation staff</p> <p><u>Activity 3.2:</u> Training of personnel on recruitment of probation staff</p> <p><u>Activity 3.3:</u> Pilot recruitment of probation staff</p> <p><u>Activity 3.4:</u> Developing curricula for initial training of</p>	<p>#Elaboration of Twinning Contract</p> <p>#Signing of Twinning Contract</p> <p>#Working meetings between Bulgarian and EU short-term experts</p> <p>#Training seminars</p> <p>#Study visits in EU Member States</p> <p>#Study visits in Bulgaria</p> <p>#Determination of tasks, responsibilities and members</p>	
--	---	--

<p>probation staff</p> <p><u>Activity 3.5:</u> Developing curricula for on-the-job training of probation system related staff</p> <p><u>Activity 3.6:</u> Pilot initial training of probation staff</p> <p><u>Activity 3.7:</u> Pilot on-the-job training of probation system related staff regarding their joint work with probation services</p>			
<p><b><u>Component 3.</u></b> TECHNICAL ASSISTANCE – Assessment of equipment needs of penitentiary system in Bulgaria</p> <p><u>Activity 1:</u> Conducting a comprehensive gaps and needs analysis and identification of the indispensable equipment for ensuring the high level of work of the penitentiary bodies in accordance with the EU standards.</p> <p><u>Activity 2:</u> Elaboration of neutral technical specifications for the equipment to be tendered under the investment components.</p> <p><u>Activity 3:</u> Pilot ‘training of trainers’ on the efficient utilization of the selected types of equipment.</p>	<p>≠ Elaboration of Terms of Reference</p> <p>≠ Selection of Consultant</p> <p>≠ Training process</p>		
<p>Activities Year 2</p>	<p>Means Year 2</p>		
<p><b><u>Component 4.</u></b> INVESTMENT – Equipment support to the penitentiary system in Bulgaria</p> <p><b>SUB-PROJECT 1. IT and office equipment for the penitentiary system</b></p> <p><u>Activity 1.1:</u> Tender procedure based on the technical specifications elaborated under Component 3.</p> <p><u>Activity 1.2:</u> Supply of hardware and communication equipment.</p>	<p>≠ Tender procedure</p> <p>≠ Equipment supply and installation</p>		



Activity 1.3: Supply of software including National Database of the Penitentiary System. Activity 1.4: Supply of the office equipment.	Means Year 3		
Activities Year 3			
<b>SUB-PROJECT 2. Technical equipment for the penitentiary system</b>			
Activity 2.1: Tender procedures based on the technical specifications elaborated under Component 3.			
Activity 2.2: Supply of technical equipment supporting the work process in the penitentiary system.			
Activity 2.3: Supply of technical equipment for the training of staff and of the persons deprived of liberty.			
<b>Preconditions</b>			

## ANNEXE 23 : MOBILISATION DE L'INSTRUMENT DE COURT TERME TAIEX EN MATIERE PENITENTIAIRE

« **TAIEX** (Technical Assistance and Information Exchange Instrument) est un instrument de la direction générale de l'élargissement de la Commission européenne. TAIEX aide les pays bénéficiaires en matière de rapprochement, d'application et d'exécution de la législation de l'Union européenne. Principalement tourné vers la demande, il canalise les demandes d'assistance et contribue à fournir des expertises adaptées pour répondre aux problèmes à court terme ».

« Le mandat de TAIEX couvre les groupes de pays bénéficiaires suivants :

- la Croatie, l'Islande, l'ancienne République Yougoslave de Macédoine et la Turquie ; la communauté chypriote turque dans la partie nord de Chypre ;
- l'Albanie, la Bosnie-et-Herzégovine, le Monténégro, la Serbie y compris le Kosovo
- l'Algérie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Belarus, l'Egypte, la Géorgie, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, la Moldova, le Maroc, l'Autorité palestinienne, la Syrie, la Tunisie, l'Ukraine et la Russie<sup>1690</sup> »

Subventions versées *via* Taiex, pour des activités touchant à l'exécution des peines, de 2007 à mars 2012

Lieu	Intitulé de l'activité	Cadre : chapitre de l'acquis communautaire	Cadre juridique <sup>1691</sup>	Date
Tirana, <b>Albanie</b>	Mission d'évaluation sur l'Etat de droit et la détention et les mauvais traitements des détenus	Appareil judiciaire et droits fondamentaux, Justice, liberté et sécurité	Critère politique de Copenhague	23 au 27 mai 2011
Alger, <b>Algérie</b>	Séminaire : Les nouvelles normes de gestion pour un établissement pénitentiaire performant, en collaboration avec l'ICPS et la coopération britannique	Justice, liberté et sécurité, Coopération policière et judiciaire en matière pénale et douanière	Textes du Conseil de l'Europe	13 et 14 mars 2012

<sup>1690</sup> Site internet *Europa*, Commission européenne > Elargissement > TAIEX > Qu'est-ce que TAIEX ? [consulté le 15 mars 2013]

<sup>1691</sup> Les informations indiquées sont tirées du site internet de l'Union européenne, qui contient une « bibliothèque » des actions Taiex. Cependant, le renseignement de cette bibliothèque semble effectué de manière rapide et peu scrupuleuse, puisqu'il contient certaines erreurs typographiques mais aussi des imprécisions.

Nous avons appelé « Cadre juridique » ce qui est nommé, sur le site internet : « Législation de l'UE, infrastructure administrative ». On voit bien, à la lecture du tableau, que les références vont bien au-delà de la législation communautaire.

Oldenburg et Hameln, <b>Allemagne</b> , à destination du ministère de la Justice de <b>Macédoine</b>	Visite d'étude : Le travail en prison	Appareil judiciaire et droits fondamentaux	Règles pénitentiaires européennes	12 au 15 septembre 2011
Wiesbaden, <b>Allemagne</b> , à destination du ministère de la Justice de <b>Croatie</b>	Visite d'Etude : Education et formation du personnel pénitentiaire	Coopération policière et judiciaire en matière pénale et douanière	Opinion sur la candidature de la Croatie à l'UE COM(2004) 257, Textes des Nations Unies	14 au 18 mars 2011
Celle, <b>Allemagne</b> , à destination du ministère de la Justice de <b>Moldavie</b>	Visite d'étude : Renforcement des capacités du système pénitentiaire moldave en matière d'insertion sociale des détenus	Coopération policière et judiciaire en matière pénale et douanière	RPE	3 au 5 mai 2011
Berlin, <b>Allemagne</b> , à destination du ministère de la Justice de <b>Moldavie</b>	Visite d'étude : Diagnostic et classification des prisonniers condamnés à des peines de longue durée	Appareil judiciaire et droits fondamentaux, Coopération policière et judiciaire	Textes du Conseil de l'Europe	2 au 4 mars 2011
Vienne, <b>Autriche</b> , à destination de ministères de <b>Bosnie-Herzégovine</b>	Visite d'étude : Prévention et suppression de l'abus de drogues en prison	Appareil judiciaire et droits fondamentaux	Régulation EC 1920/2006 portant création d'un Observatoire européen des drogues et des toxicomanies	1 <sup>er</sup> au 5 septembre 2008
Sarajevo et Banja Luka, <b>Bosnie-Herzégovine</b>	Mission d'expertise sur la formation du personnel pénitentiaire	Appareil judiciaire et droits fondamentaux	RPE	6 au 10 février 2012
Sarajevo, <b>Bosnie-Herzégovine</b>	Atelier sur les directeurs de prison	Coopération policière et judiciaire	CEDH, CEPT	20 au 23 juin 2011
Sarajevo, <b>Bosnie-Herzégovine</b>	Atelier pour les directeurs de prison et de la police. Réflexion autour des modèles internationaux de coopération des agences et d'amélioration	Coopération policière et judiciaire	Acquis communautaire pertinent	21 au 23 juin 2010



	des capacités de management. Assistance pour la création de systèmes de management interne.			
Bruxelles, <b>Belgique</b> , à destination d'organisations de la société civile des <b>Balkans occidentaux</b> et de <b>Turquie</b>	Visite d'étude : Respect des droits de l'homme, santé et dignité dans les prisons. Comment la société civile peut-elle contribuer ?	Appareil judiciaire et droits fondamentaux, Justice, liberté et sécurité		13 au 16 juillet 2010
Horsens, <b>Danemark</b> , à destination du ministère de la Justice de <b>Turquie</b>	Visite d'étude : Examen des services de santé et activités de réhabilitation des usagers de drogue dans les prisons des Etats membres	Justice, liberté et sécurité	Textes du Conseil de l'Europe, jurisprudence de la CourEDH, Recommandation du Parlement européen sur les droits des détenus dans l'UE (2003/2188(INI))	22 et 23 octobre 2008
Copenhague, <b>Danemark</b> , à destination du ministère de la Justice de <b>Turquie</b>	Visite d'étude : Activités de groupe en prison	Justice, liberté et sécurité	CEDH, Recommandation du Parlement européen sur les droits des détenus dans l'UE (2003/2188(INI))	15 au 17 septembre 2008
Madrid, <b>Espagne</b> , à destination du ministère de la Justice de <b>Turquie</b>	Visite d'étude : Prisons de haute sécurité, et activités de groupes dans ces prisons	Coopération policière et judiciaire	Rapport sur l'adhésion de la Turquie COM(2008) 674, RPE	24 au 27 janvier 2011

Madrid et Burgos, <b>Espagne</b> , à destination du ministère de la Sécurité de <b>Bosnie-Herzégovine</b>	Visite d'étude : Prévention et suppression de l'abus de drogues en prison	Justice, liberté et sécurité	Régulation EC 1920/2006	9 au 13 juin 2008
Vantaa et Turku, <b>Finlande</b> , à destination du ministère de la Justice de <b>Bosnie-Herzégovine</b>	Visite d'étude : La gestion des prisons. Management de la sécurité en prison	Coopération policière et judiciaire	Textes du Conseil de l'Europe	29 mars au 1 <sup>er</sup> avril 2011
Vantaa, <b>Finlande</b> , à destination du ministère de la Justice de <b>Bosnie-Herzégovine</b>	Visite d'étude : Développement des capacités institutionnelles de l'administration pénitentiaire	Appareil judiciaire et droits fondamentaux	Acquis communautaire pertinent	7 au 11 juin 2010
Rome, <b>Italie</b> , à destination du ministère de la Justice de la <b>Turquie</b>	Visite d'étude : Principes et procédures concernant l'envoi de condamnés en prison ouverte	Justice, liberté et sécurité	Acquis communautaire pertinent	29 novembre au 1 <sup>er</sup> déc. 2010
Amman, <b>Jordanie</b>	Mission d'expertise sur le transfert de la supervision des prisons de la Direction de la sécurité publique au ministère de la Justice	Justice, liberté et sécurité	Acquis communautaire pertinent	30 nov. – 4 décembre 2008
Riga, <b>Lettonie</b> , à destination de l'administration pénitentiaire	Atelier : Le système de management de la qualité dans les prisons	Justice, liberté et sécurité	CEDH	13 au 15 mai 2008
Skopje, <b>Macédoine</b>	Atelier : Programme spécifique pour les délinquants violents dans les prisons de la République de Macédoine	Coopération policière et judiciaire	Textes du Conseil de l'Europe	23 et 24 juin 2011

Skopje, <b>Macédoine</b>	Atelier : Gestion du stress pour le personnel pénitentiaire	Coopération policière et judiciaire	CEDH	16 et 17 juin 2011
Skopje, <b>Macédoine</b>	Atelier : Reconnaître la torture en détention		Etat de droit	30 et 31 mai 2011
Skopje, <b>Macédoine</b>	Formation : Rôle du juge de l'application des peines et du procureur public durant l'exécution de la peine	Coopération judiciaire en matière pénale	Etat de droit	29 avril 2011
Skopje, <b>Macédoine</b>	Atelier : Prévention de la corruption dans les institutions pénitentiaires	Justice, liberté et sécurité		22 et 23 avril 2010
Skopje, <b>Macédoine</b> , à destination de 40 membres du personnel de sécurité des prisons	Atelier : Prévention de la torture et protection des droits des détenus	Appareil judiciaire et droits fondamentaux	CEDH « et autre acquis communautaire pertinent »	24 et 25 mars 2010
Londres, <b>Royaume-Uni</b> , à destination de 6 membres du ministère de la Justice d' <b>Estonie</b>	Visite d'étude : La probation. Echanges sur la mise en œuvre effective des programmes de réinsertion des détenus.	Justice, liberté et sécurité	Convention du Conseil de l'Europe pour la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous conditions	5 au 9 novembre 2007
Moscou, <b>Russie</b>	Conférence internationale sur la supervision publique des lieux de détention : Expériences européennes et russes	Appareil judiciaire et droits fondamentaux	CEDH	19 et 20 avril 2010
Ljubljana, <b>Slovénie</b>	Visite d'étude : Services d'inspection pour les prisons en Slovénie	Appareil judiciaire et droits fondamentaux	CEDH, RPE	13 juillet 2011
Stockholm, <b>Suède</b> , à destination du ministère de la Justice de <b>Turquie</b>	Visite d'étude : Examen du système de libération conditionnelle, et ses bénéfices pour les enfants dans les prisons des Etats membres	Appareil judiciaire et droits fondamentaux, Coopération policière et judiciaire	Textes du Conseil de l'Europe	22 au 24 février 2011
Stockholm, <b>Suède</b> ,	Visite d'étude : Expérience de	Appareil judiciaire et	Droits de l'homme	16 au 20 février



à destination du département d'Etat d' <b>Ukraine</b>	la Suède sur l'organisation des activités des services pénitentiaires et de probation, selon la législation de l'UE	droits fondamentaux		2009
Ankara, <b>Turquie</b>	Atelier : Statut et sélection du personnel pour les prisons et les services de probation	Justice, liberté et sécurité	CEDH, RPE	15 et 16 décembre 2011
Antalya, <b>Turquie</b>	Atelier : Les programmes d'intervention auprès des adultes dans les services de probation	Coopération policière et judiciaire	Standards minimum des Nations Unies, Textes du Conseil de l'Europe	17 et 18 mai 2011
Antalya, <b>Turquie</b>	Atelier : Les services de probation après la libération conditionnelle	Coopération policière et judiciaire	Standards minimum des Nations Unies, Textes du Conseil de l'Europe, Décision cadre du Conseil 2008/947/JHA	10 et 11 mai 2011
Antalya, <b>Turquie</b> , à destination du ministère de la justice	Atelier : Les programmes d'intervention auprès des enfants en prison	Appareil judiciaire et droits fondamentaux	Standards minimum des Nations Unies, Textes du Conseil de l'Europe	1 <sup>er</sup> et 2 décembre 2010
Ankara, <b>Turquie</b> , à destination du ministère de la Justice	Atelier sur le contrôle civil des prisons dans les Etats membres de l'UE	Appareil judiciaire et droits fondamentaux	OPCAT. Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants des Nations Unies	21 et 22 octobre 2010
Ankara, <b>Turquie</b> , à destination du ministère de la Justice	Réduction des risques dans les traitements de l'addiction aux drogues en prison	Appareil judiciaire et droits fondamentaux	Stratégie antidrogue de l'Union européenne (2005-2008), Stratégie de l'élargissement COM(2008) 674, Action commune 96/750/JAI	26 et 27 octobre 2009
Antalya, <b>Turquie</b> ,	Atelier : Les activités de	Coopération policière	RPE	14 et 15 septembre

à destination du ministère de la Justice	groupe dans les prisons des Etats membres <sup>1692</sup> .	et judiciaire		2009
Ankara, <b>Turquie</b> , à destination du ministère de la justice	Séminaire : Les sanctions alternatives et le service de probation. Information sur les sanctions alternatives et la pratique dans les Etats membres.	Justice, liberté et sécurité	Résolution sur les conditions pénitentiaires dans l'UE : amélioration et peines alternatives	3 et 4 novembre 2008
Alanya, <b>Turquie</b> , à destination de 120 médecins et psychologues des services pénitentiaires de santé	Atelier : Promotion de la vigilance du personnel des services de santé des prisons à l'égard des standards <i>minimum</i> en matière de santé en prison	Justice, liberté et sécurité	Recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil sur les droits des détenus dans l'Union européenne (2003/2188(INI))	16 et 17 octobre 2008
Ankara, <b>Turquie</b> , à destination de 140 juges turcs	Atelier : Les traitements contre l'addiction aux drogues, dans les services de probation	Justice, liberté et sécurité	Stratégie antidrogue de l'Union européenne (2005-2008), Stratégie de l'élargissement COM(2007) 663, Action commune [...] relative au rapprochement des législations et des pratiques entre les États membres de l'Union européenne en vue de lutter contre la toxicomanie et de prévenir et de lutter contre le trafic illicite de drogue (96/750/JAI),	9 et 10 octobre 2008

<sup>1692</sup> L'activité est justifiée ainsi : « Dans le rapport de progression 2008, la Commission européenne avait estimé que les activités pour les détenus étaient inadéquates ».

			Recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil et du Conseil européen sur la stratégie antidrogue de l'UE (2005-2012) (2004/2221(INI))	
Ankara, <b>Turquie</b>	Séminaire : Contrôler les lieux de détention	Justice, liberté et sécurité	Critère politique de Copenhague	22 au 23 mai 2008
Ankara, <b>Turquie</b>	Séminaire : Activités pour les enfants en probation	Justice, liberté et sécurité	Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant	3 et 4 mai 2007

Source : Site internet *Europa* > Commission européenne > Elargissement > Taiex ;  
[http://ec.europa.eu/enlargement/taiex/dyn/taiex-events/index\\_en.jsp](http://ec.europa.eu/enlargement/taiex/dyn/taiex-events/index_en.jsp) [accédé le 9 avril 2012]



# TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	V
SIGLES ET ABREVIATIONS	VII
ABREVIATIONS DES PERIODIQUES	XI
SOMMAIRE	1
INTRODUCTION GENERALE	1
I – L’OBJET DE LA RECHERCHE	3
<i>A – L’étude de la politique de coopération au développement européenne</i>	4
§ 1 – La politique de coopération au développement, une politique majeure	4
§ 2 – Les manifestations concrètes de la politique de coopération au développement européenne	9
<i>B – Interroger la politique de coopération au développement par les normes</i>	15
<i>C – Le cas d’étude : du central au local</i>	18
§ 1 – Une logique d’échelle	18
§ 2 – Le choix d’un cas d’étude : les projets de soutien à la réforme pénitentiaire	19
§ 3 – Le choix d’un terrain d’étude : le projet Justice II en Algérie	22
II – LA DEFINITION D’UNE GRILLE D’ANALYSE	32
<i>A – La coopération au développement comme politique publique</i>	33
<i>B – L’étude de cette politique sous l’angle de la science administrative</i>	34
<i>C – La politique de coopération au développement « au concret »</i>	36
III – LES METHODES DE RECHERCHE	39
<i>A – L’étude des documents européens</i>	40
<i>B – Les entretiens</i>	43
<i>C – L’étude de terrain</i>	44
IV – PRESENTATION DU PLAN	45
PREMIERE PARTIE. L’ABSENCE DE SPECIFICITE NORMATIVE DE L’UNION EUROPEENNE	47
TITRE 1. LA REPRESENTATION ADMISE DE L’UNION EUROPEENNE COMME PUISSANCE NORMATIVE	49
<i>Chapitre 1 : Une représentation commune</i>	51
Section A. A l’origine de la représentation de l’UE comme puissance normative	51
§ 1 – Une interrogation scientifique sur l’influence européenne	52
1. Les moyens civils de l’Union européenne	53
2. Les finalités normatives de l’Union européenne	56
§ 2 – Les facettes de la puissance normative	60
1. La diffusion de normes	61
2. L’exemplarité du modèle politique	66
Section B. La diffusion de la représentation de l’Union comme puissance normative	70

§ 1 – Une représentation popularisée par l’Union européenne	71
1. L’Union européenne en quête d’une identité aux fondements normatifs	71
2. La communication de l’identité européenne comme puissance normative	77
§ 2 – Une représentation symbolique qui confère un sens à l’Union	83
1. Les attentes des citoyens	83
2. Une vision mythologique : l’Union comme « <i>force for good</i> » ?	86
<i>Chapitre 2 : Une représentation confirmée par la politique de coopération au développement</i>	91
Section A. Une politique aux principes normatifs	92
§ 1 – Un cadre juridique consolidé	92
1. Les normes comme objectifs de la coopération au développement	92
2. La compétence extérieure de promotion des droits de l’homme	97
§ 2 – Une coopération institutionnalisée	101
1. L’association des pays tiers	102
2. Le partenariat à géométrie variable	105
Section B. Des moyens civilisés au service de l’influence normative européenne	110
§ 1 – La diffusion des normes par le rapprochement	111
1. L’harmonisation	112
2. La persuasion	115
§ 2 – La diffusion des normes par la contrainte	120
1. Le respect des droits de l’homme comme condition	121
2. L’inclusion dans le modèle européen	125
TITRE 2. LA POLITIQUE EUROPEENNE AU SERVICE DES INTERETS EUROPEENS	133
<i>Chapitre 1 : La subordination de fait de la politique de coopération aux intérêts européens</i>	135
Section A. L’absence d’autonomie de la coopération au développement	135
§ 1 – Une reconnaissance limitée de la spécificité de la politique de coopération au développement	136
1. Une politique complémentaire de la politique étrangère	136
2. Une politique diluée progressivement dans la politique étrangère	140
§ 2 – La soumission de la politique de coopération au développement aux intérêts européens	145
1. La confrontation avec le pragmatisme	146
2. Le comportement stratégique des acteurs européens	149
Section B. La lecture européenne du monde au prisme de la sécurité	153
§ 1 – Une préoccupation prédominante	154
1. La perception de risques accrus	154
2. La réponse globale de l’Union européenne	158
§ 2 – Un guide des relations extérieures	164
1. L’origine de la coopération	164
2. Les limites de la coopération	170
<i>Chapitre 2 : Les instruments de la politique de développement mis au service de la sécurité</i>	177
Section A. L’intégration de la sécurité dans l’approche européenne du développement	178
§ 1 – La sécurité comme condition du développement	178
1. La prévention de la fragilité et des conflits	179
2. Le soutien à la bonne administration des Etats	185
§ 2 – Un modèle porteur de tensions	188
1. Une tension entre objectifs	189

2. Une tension entre valeurs constitutives	192
Section B. Le détournement des instruments de la coopération	197
§ 1 – La mobilisation stratégique de la conditionnalité	198
1. La « flexibilité » de la conditionnalité	198
2. L'application des sanctions, à géométrie variable	201
§ 2 – L'aide comme outil d'exportation des problématiques européennes	205
1. L'externalisation par les instruments	205
2. La gouvernance externe de l'Union	211
<b>SECONDE PARTIE. LES ALEAS DE LA PROMOTION DES NORMES SUR LE TERRAIN</b>	<b>221</b>
TITRE 1. LA FAIBLE OPERATIONNALISATION DES NORMES DANS LES PROJETS	225
<i>Chapitre 1 : L'expérience limitée de l'UE en matière pénitentiaire</i>	227
Section A. L'absence de normes pénitentiaires communautaires	227
§ 1 – L'exécution des peines, compétence réservée des Etats membres	228
1. Une compétence régalienn e et nationale	228
2. La diversité des traditions juridiques européennes	232
§ 2 – Quelques ouvertures à la réflexion pénitentiaire dans le cadre de l'Union	236
1. Une préoccupation pour les droits des détenus	237
2. Une réflexion autour de la confiance mutuelle	242
Section B. La diffusion de normes empruntées dans les pays tiers	247
§ 1 – Les droits de l'homme comme fondement de l'intervention européenne	248
1. Des projets au service des normes	249
2. Le diagnostic de la situation, ou l'écart aux normes	251
§ 2 – L'importation de normes pénitentiaires	256
1. Les engagements internationaux des Etats bénéficiaires	256
2. Les « standards de l'UE »	259
<i>Chapitre 2 : Les acteurs européens en retrait dès la définition du projet</i>	267
Section A. Les ambiguïtés quant au rôle majeur de l'Etat bénéficiaire	268
§ 1 – Une demande d'intervention provenant de l'Etat bénéficiaire	268
1. Une demande à laquelle les gouvernements bénéficiaires sont fortement incités	269
2. La valorisation de la participation de l'Etat bénéficiaire	273
§ 2 – Les atouts de l'assistance technique pour les Etats bénéficiaires	277
1. La recherche de solutions face aux contraintes internes et internationales	277
2. L'assistance technique, une intervention apparemment neutre	283
Section B. Un investissement normatif minimal des projets	286
§ 1 – L'absence d'investissement politique de la part de la délégation	286
1. Une lecture bureaucratique de l'objet pénitentiaire	287
2. Une vision pragmatique des projets	289
§ 2 – L'externalisation de la mise en œuvre, ou le dessaisissement partiel de la Commission	293
1. La gestion du projet confiée à des partenaires publics ou privés	293
2. Les acteurs de terrain : les experts	298
TITRE 2. UN APPORT LIMITE DES PROJETS DE REFORME ADMINISTRATIVE	307
<i>Chapitre 1 : Des projets à la mise en œuvre complexe</i>	309
Section A. Le difficile positionnement des acteurs du projet par rapport à l'administration bénéficiaire	311

§ 1 – L'entrée délicate dans l'administration bénéficiaire	311
§ 2 – La responsabilité dans l'unité d'appui au projet	316
1. La responsabilité majeure des représentants de l'administration bénéficiaire	316
2. L'ambiguïté dans la répartition des fonctions, frein au bon déroulement	318
Section B. Le rôle ambivalent des exigences procédurales européennes	323
§ 1 – Les préoccupations formalistes des délégations	323
1. La délégation, médiatrice de la méthodologie européenne	324
2. La délégation, garante du bon déroulement du projet	326
§ 2 – Une définition comptable du succès des projets	329
1. Le respect des procédures	329
2. La valorisation de l'intervention européenne	332
<i>Chapitre 2 : Des projets aux effets modestes</i>	341
Section A. La réalité des projets	342
§ 1 – Le grand écart des experts	342
1. L'invention du rôle d'expert	343
2. Les stratégies de contournement	347
§ 2 – Ce que fournit un projet d'assistance technique	353
1. Les apports concrets des projets	353
2. L'autorité décisionnelle aux mains de l'administration pénitentiaire	356
Section B. Les effets limités des projets	360
§ 1 – Un apport notable en termes d'influence	360
1. Le maintien de la réforme au sommet de l'agenda politique	361
2. La diffusion d'idées et de solutions d'action publique	363
§ 2 – Les limitations intrinsèques de l'assistance technique	370
1. Une influence restreinte sur le changement politique	371
2. Les lacunes politiques de l'ingénierie institutionnelle	377
<b>CONCLUSION GENERALE</b>	<b>385</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>391</b>
<b>LISTE DES ENTRETIENS</b>	<b>445</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>447</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b>	<b>583</b>





Mots clés : Union européenne, aide publique au développement, puissance normative, coopération internationale, réforme administrative, réforme pénitentiaire

Key words : *European Union, Development assistance, Normative power, International cooperation, Institutions reform, Prison reform*

Résumé : La politique de coopération au développement représente une part très importante de l'action extérieure de l'Union européenne, ne serait-ce qu'en termes budgétaires. Cette thèse s'interroge sur la manière dont les valeurs inscrites dans les traités européens (démocratie, droits de l'homme et Etat de droit) sont promues par le biais de la coopération au développement.

Pour ce faire, le concept de « puissance normative » (Manners, 2002) a été mobilisé comme idéaltype afin d'analyser la façon dont l'Union conduit sa politique de coopération au développement. La politique de coopération au développement est étudiée dans sa dimension globale, à travers l'analyse des méthodes européennes, et dans sa dimension concrète, c'est-à-dire par l'étude des projets de terrain financés par l'UE dans ses pays partenaires. Le cas des projets de soutien à la réforme pénitentiaire a été choisi, afin de comprendre comment se déroule la diffusion des normes sur le terrain, dans un domaine régalien, et dans lequel l'UE ne dispose pas d'une compétence interne.

En définitive, l'UE ne dispose pas d'une spécificité normative permettant de la distinguer des autres acteurs du système international en tant que puissance normative. La coopération au développement apparaît subordonnée à la politique extérieure, les préoccupations stratégiques l'emportant alors sur l'objectif de diffusion des normes. Sur le terrain, les projets financés par l'UE répondent à des considérations bureaucratiques portées par les délégations de l'UE. Plus qu'un moyen de diffusion des normes, les projets sont considérés par les agents européens comme un moyen de faire vivre la coopération, quels que soient, au final, leurs résultats. Reste alors l'espace d'échange qu'auront ouvert de tels projets, permettant aux experts étrangers et aux fonctionnaires de l'Etat bénéficiaire de confronter leurs pratiques administratives, et d'envisager, éventuellement, de nouvelles « solutions » d'action publique.

Summary : *The European Union's development cooperation policy represents an important part of its external action, not least in budgetary terms. This thesis deals with the way soft norms (democracy, human rights and the rule of law) are promoted through development cooperation.*

*The concept of « normative power » (Manners, 2002) is used as an idealtype to analyze the way the Union handles its development cooperation policy. The development cooperation policy is studied in its general dimension, through the analysis of European methods, and in its concrete dimension, i.e. through the field study of projects funded by the EU in partner countries. The case of projects supporting penitentiary reform was selected, as it allowed us to study the diffusion of norms on the ground in an area of sovereignty.*

*Ultimately, the EU doesn't reveal much normative uniqueness compared to the other actors of international relations. The qualification of « normative power » doesn't seem appropriate for the EU as an international actor. The development cooperation policy is dependent on the external policy, and strategic concerns prevail over the diffusion of norms. On the ground, the EU delegations consider the development projects as a bureaucratic exercise, aimed at embodying the relation of cooperation, whatever the final results of the projects. Still, these projects create a forum where foreign experts and civil servants from the beneficiary state can exchange on their administrative practices and potentially imagine new public policy « solutions ».*